

**EMN FOCUSED STUDY  
1 | 2015**

# Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU

– National Report of Finland



Co-financed by the  
European Union

# Determining labour shortages and the need for labour migration from third countries in the EU – National report of Finland

ISBN 978-952-5920-44-4 (PDF)

The EMN has been established by Council Decision 2008/381/EC and is financially supported by the European Union. The objective of the EMN is to meet the information needs of Community institutions and of Member States' authorities and institutions by providing up-to-date, objective, reliable and comparable information on migration and asylum, with a view to supporting policymaking in the European Union in these areas. The EMN also serves to provide the general public with such information.

The study was produced by the Finnish National Contact Point of the European Migration Network (EMN), which is coordinated by the European Commission. The Commission is not responsible for the views or conclusions presented herein.

Overall responsibility:

Senior Adviser Berit Kiuru (National Contact Point Finland)

National coordinator Kielo Brewis (National Contact Point Finland)

Available from:

European Migration Network

Finnish Immigration Service

Panimokatu 2a

FI-00580 HELSINKI, Finland

Tel. + 358 295 430 431

emn(at)migri.fi

[www.emn.fi](http://www.emn.fi)

[www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu)

Layout: OS/G Communications

© cover picture: Kirijaki

---

# Contents

<b>Top-line “factsheet” .....</b>	<b>4</b>
<b>Section 1: General overview of the national labour migration policy and recent public and policy debates on labour migration.....</b>	<b>6</b>
<b>Section 2: Overview of instruments used for identifying current and future labour and skills shortages and for anticipating the need for labour migration .....</b>	<b>9</b>
<b>Section 3: Monitoring the outcomes of labour migration policy in relation to shortage occupations .....</b>	<b>25</b>
<b>Statistical Annex .....</b>	<b>28</b>

---

## Top-line “factsheet”

### NATIONAL CONTRIBUTION OF FINLAND

Finland does not apply quotas or a points-based system to labour migration. Instead, **Finland applies the determination of the availability of labour when issuing a residence permit for an employed person.** However, the proportion of labour subject to the determination of the availability of labour is relatively low and the majority of labour uses other channels than applying for a residence permit for an employed person.

The determination of the availability of labour takes into account **the regional work permit policies** prepared by the Centres for Economic Development, Transport and the Environment on the basis of multifaceted materials. Labour market organisations and several other cooperation partners participate in this preparation. Cooperation with labour market organisations is based on legislation. The work permit policies include a list of professional fields in which labour availability has declined. To these fields, labour can generally be hired from outside the EU/EEA.

**In Finland, there is no uniform definition for labour shortage.** With the aid of the **employer interviews** conducted by Statistics Finland, the Ministry of Employment and the Economy (MEE) looks into how many enterprise and establishment sites seeking labour 1) have experienced recruitment problems, and 2) how many of these sites have remained entirely or partially without labour. The latter group is considered to suffer from a labour shortage.

In addition to the employer interviews, **the occupational barometer system** plays a key role in the determination of shortage occupations. Three times a year, the Ministry of Employment and the Economy collects into the occupational barometer system the Employment and Economic Development Offices' estimates of whether there are recruitment problems expected for approximately 200 key occupations within the next six months. On the basis of their expertise, the Employment and Economic Development Offices estimate whether

the occupations will have: 1) great shortage of job seekers; 2) shortage of job seekers; 3) balance; 4) surplus of job seekers; 5) great surplus of job seekers. Labour market participants can also use the [foreammatti.fi](http://foreammatti.fi) information service that is maintained by a private service provider and offers region and occupation specific labour market information.

The Finnish economy and labour market have suffered from recession for the past few years. According to the latest occupational barometer, published in February 2015, the situation as a whole has lately developed so that **shortage of labour has decreased and surplus of labour has increased.** At the national level, there are only 13 shortage occupations whereas there is surplus in nearly 40 per cent of the occupations. Labour shortage concentrates in the social and health care sector and sales work.

For Finland, the challenge seems to be **the problem of balancing the supply and the demand in the labour market:** even within the same field, there can be simultaneously both unemployed job seekers and job vacancies that employers find hard to fill. There is a professional or geographical mismatch between job seekers and job vacancies. In Finland, the regional mobility of labour is in particular affected by the situation in the housing market.

Despite the weak economic cycle, the development of labour migration is considered important due to the ageing population and the weakening dependency ratio. According to **the Future of Migration 2020 Strategy, Finland needs** to attract **work-related migration** of a kind that is active, systematic and targeted. Discontinuing the determination of the availability of labour and increasing labour migration became a topic in public debate just before the parliamentary election organised in April 2015.

In Finland, the availability of labour is **forecast in labour administration over the short term**, whereas **educational administration forecasts analyse long-term labour demand.** VATT Institute

for Economic Research produces labour demand calculations for anticipation purposes. Studies, analyses and reports on labour supply and demand have also been prepared by several other parties, such as the Helsinki Region Chamber of Commerce, Finnish Business and Policy Forum EVA, Local Government Employers (KT) and the Labour Institute for Economic Research. It is specifically the need for labour migration that the analysis published by EVA in January 2015 seeks to determine. According to the analysis, the annual net migration should be 34,000 persons instead of the current 18,000 in order to stop the decrease in the number of working-age people.

The National Audit Office of Finland (NAO) has highlighted **shortcomings in statistics** particularly **concerning temporary foreign labour**, moving mainly within the EU. However, the development of statistics has not proceeded due to financial reasons. It is still evident that the number of people coming to Finland for employment from the EU is substantially higher than the number of those coming from

outside the EU and the EEA. It is estimated that the number of people coming from the EU was approximately 50,000 in 2013. Especially when it comes to Estonians, this number usually includes several employment periods during the year. In the same year, labour migration from outside the EU and the EEA was rather minor: there were approximately 9,100 positive residence permit decisions, and in addition, approximately 16,000 workers came to work in Finland with a visa or on a visa-exempt basis, mainly for seasonal work.

In Finland, **the effects of immigration policy on labour shortage** and the national labour market **are not systemically monitored**. However, when the regional work permit policies are prepared, the effectiveness of the previous policy is taken into account. At the moment, each party assesses the effects of labour migration in their own silo, according to their own interests. There are different views with regard to whether there is labour shortage or not and what are the effects of labour migration.

---

## Section 1: General overview of the national labour migration policy and recent public and policy debates on labour migration

**Q1.** Please briefly describe how the **national labour migration policy** functions in your (Member) State.

**Q1 (a).** Are **conditions for entry and stay** for (categories of) third-country nationals provided in national legislation linked to shortage occupations?

When it comes to residence permits issued for working in Finland, there are several different types: the residence permit for an employed person, the regular residence permit (other residence permit for gainful employment) and the residence permit for a self-employed person. The right to employment may also be linked to a visa/visa exemption. The permit type applicable to each situation is determined by the employment in question. For instance, in sectors that require seasonal workers, such as berry farms, people are allowed to work for a maximum of three months with a visa or on a visa-exempt basis if they are citizens of a visa-exempt country. A regular residence permit without applying the labour policy practice of determining the availability of home market labour, i.e. a local labour market test, is issued to specialists and other special groups listed in the Finnish Aliens Act. A residence permit for an employed person requiring the determination of the availability of labour is issued for e.g. manual labour, cleaners and construction workers, among others.

**When issuing a residence permit for an employed person, the availability of labour** suitable for the work in question on the local labour market **is determined**. In practice, the availability

of labour is determined by the Employment and Economic Development Offices when making preliminary decisions about applications for a residence permit for an employed person. When considering the issuing of a residence permit for an employed person, national and regional policies on the availability of labour must be taken into account. National policies are issued by Government decision<sup>1</sup>, and regional policies by decisions of relevant Centres for Economic Development, Transport and the Environment<sup>2</sup>. **The regional work permit policies** of the Centres for Economic Development, Transport and the Environment in effect at any given time **provide an occupation and sector-specific assessment of the availability of labour**. The policies include a list of professional fields in which labour availability has declined. With regard to these professional fields, when a residence permit for an employed person is issued, it can be assumed that there is no labour available in the domestic labour market. Consequently, the Employment and Economic Development Office may, provided that other requirements are met, make a positive preliminary decision about an individual application for a residence permit for an employed person.

**Q1(b).** What are the instruments in place in your Member State for **managing economic migration** (quotas, labour market tests, points-based systems, other instruments) and how are they linked to labour shortages identified (for example, labour market test is not applied for third-country nationals applying for jobs listed in lists of shortage occupations)

Finland does not apply quotas or a points-based system to labour migration. Instead, **Finland applies the determination of the availability of labour**. When issuing a residence permit for an employed person, a case-by-case local labour market test is applied. The test takes into account regional work permit policies that include a list of occupations in which labour availability has declined and to which

labour can generally be hired from outside the EU/EEA. In addition, the Finnish Aliens Act contains provisions for those situations in which working in Finland does not require a residence permit for an employed person nor the determination of the availability of labour.

The proportion of labour subject to the determination

<sup>1</sup> Government decision on national policies related to the general requirements for using foreign labour, issued in Helsinki on 11 October 2012.

<sup>2</sup> See e.g. the policy by the Centre for Economic Development, Transport and the Environment for Uusimaa related to the general requirements for using foreign labour, 12 December 2014 (record number 2530/00.01.01/2010).

of the availability of labour is relatively low. For instance, in 2013 only 9 per cent % of the labour coming to Finland from abroad (6,697) was issued with a residence permit for an employed person which requires the determination of the availability of labour. Approximately 21 per cent (16,000) worked with a visa/on a visa-exempt basis, 3 per cent (2,360) with a regular residence permit and the rest with a residence permit for a self-

employed person (65). Of the labour coming to the country, approximately 67 per cent (50,000) were EU/EEA citizens.<sup>3</sup> Furthermore, it should be noted that for instance, people who have been issued with a residence permit on the basis of family ties or international protection as well as, with certain restrictions, students have a right to employment without the determination of the availability of labour.

**Q1. (c) To what extent does your Member State view immigration as a tool to address labour shortages? What overall role for migration to address labour shortages is envisaged by policy in your Member State?**

On the operational level Finland does not attempt to match certain number of job vacancies with foreign workers.

Prime Minister Katainen's **Government Programme** of June 2011 states that the determination of the availability of labour will be continued. One of the goals set in the Government Programme is the assessment of the amount of foreign labour in the country and future labour demand.

The **Future of Migration 2020 Strategy** approved by the Government in June 2013<sup>4</sup> sets out long-term principles for Finland's immigration policy. To accompany the strategy, an action plan has been formulated and published in March 2014<sup>5</sup>. According to the strategy, to succeed in a changing world, Finland needs to attract work-related migration of a kind that is active, systematic and targeted. Labour migration is considered important for the effectiveness of the Finnish labour market as well as competitiveness. According to the strategy,

migration of skilled labour into Finland must be promoted by developing forecasts of labour needs and the preparedness for targeted recruitment abroad. International recruitment must be developed especially in the social and health care sector – the largest in terms of its proportion of the labour force.

According to the **Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014 (Trends in migration and integration 2011–2014) report**<sup>6</sup>, prepared by the Ministry of the Interior and the Ministry of Employment and the Economy and completed in the spring of 2015, the development of labour migration is considered important due to the ageing population and the weakening dependency ratio in Finland. According to the report, in 2013 the increase in the number of unemployed was higher than the number of people leaving the working population due to ageing. Nevertheless, recruitment abroad will probably become topical when economy and labour demand pick up.

**Q2. Please briefly describe any recent public and policy debates in the area of labour migration, especially with regard to debates on how labour migration is planned to be utilised to address labour market shortages.**

In Finland, debate on labour shortage took a back seat with the recession that began in 2008 and the decline in the employment situation. Instead of labour migration, the topic that has come up in connection with ensuring the availability of labour during the past few years is the increasing of the labour participation rate by extending careers, for instance. However, debate on labour migration picked up in connection with the parliamentary election in April 2015 and is still ongoing.

According to concerns voiced in public, Finland is not attractive enough.<sup>7</sup> The Tulevaisuuden tekijät (The makers of the future) report published by Finnish Business and Policy Forum EVA in January 2015 states that Finland will not manage without a **substantial increase in immigration** as the population is ageing and the number of working-age people is decreasing dramatically.<sup>8</sup> According to Markku Lahtinen, a representative of the Helsinki Region Chamber of Commerce, labour migration

<sup>3</sup> Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014, Ministry of the Interior publication 2/2015, pp. 33–34:

<http://www.intermin.fi/julkaisu/022015?docID=58218>

<sup>4</sup> Government Resolution on the Future of Migration 2020 Strategy:

[http://www.intermin.fi/download/52271\\_Maahanmuuton\\_tulevaisuus\\_2020\\_ENG\\_LOW-res\\_v2.pdf?fa3f7be79ad188](http://www.intermin.fi/download/52271_Maahanmuuton_tulevaisuus_2020_ENG_LOW-res_v2.pdf?fa3f7be79ad188)

<sup>5</sup> Action plan for the Future of Migration 2020 Strategy:

[http://issuu.com/sisaministerio/docs/maahanmuuttostrategian\\_toimenpideoh](http://issuu.com/sisaministerio/docs/maahanmuuttostrategian_toimenpideoh)

<sup>6</sup> Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014, Ministry of the Interior publication 2/2015:

<http://www.intermin.fi/julkaisu/022015?docID=58218>

<sup>7</sup> See e.g. Kauppalehti, Editorial, 17 March 2015: Vetoapua maahanmuutosta

<sup>8</sup> Helsingin Sanomat, 30 January 2015: Raportti: Tarve 34 000 tulijalle vuosittain

is insufficient for the future needs of companies.<sup>9</sup> The advocates of increasing migration consider migration necessary despite high unemployment as unemployment is largely structural and not a result of the poor economic cycle.<sup>10</sup>

Many researchers and people from the business sector have publicly criticised the practice of **determining the availability of labour**. Its use was decided on in the current Government Programme<sup>11</sup>. For instance, Juhana Vartiainen, Director General of VATT Institute for Economic Research, stated in November 2014 that the local labour market test should be discontinued.<sup>12</sup> The discontinuation of the local labour market test was also brought up in the Strategia Suomelle (A strategy for Finland) report<sup>13</sup>, published in March 2015, that was commissioned by the Office of the Council of State from Anders Borg, the former Minister for Finance of Sweden, and Juhana Vartiainen. The opponents of the local labour market test are of the opinion that discontinuing the local labour market test would increase the availability of labour, which would create new jobs. According to them, unemployment is not the result of Finland

having a surplus of labour, but rather the result of an inefficient labour market.<sup>14</sup> The supporters of the local labour market test include trade unions.<sup>15</sup> The supporters are of the opinion that Finnish citizens and other people who have already moved to Finland should be employed before turning to foreign labour. The business sector is frustrated by the bureaucracy and processing times related to the determination of the availability of labour, whereas trade unions have feared that the use of cheap labour would increase if the determination were discontinued.<sup>16</sup>

The election platforms of the National Coalition Party, the Centre Party, the Greens and the Swedish People's Party clearly state that the determination of the availability of labour must be discontinued. The responses of the parliamentary candidates in the Helsingin Sanomat Election Engine indicate that of all parties, the candidates of the Finns Party, the Social Democratic Party and the Christian Democrats have the most negative attitudes towards the immigration of workers from outside the EU to Finland being facilitated.<sup>17</sup>

<sup>9</sup> Kauppalehti, 1 December 2014: Lisää työperäistä maahanmuuttoa

<sup>10</sup> Helsingin Sanomat, Editorial, 24 January 2015: Suomi ei vedä maahanmuuttajia

<sup>11</sup> Government Bill 269/2009 proposed the discontinuation of the determination of the availability of labour. However, the proposed amendment to the Finnish Aliens Act expired in Parliament in 2011. According to the Government Programme (22 June 2011), the determination of the availability of labour will remain a part of the process of issuing residence permits for employed persons.

<sup>12</sup> Kauppalehti, 25 November 2014: Työmarkkinat tarvitsevat maahanmuuttajia

<sup>13</sup> Strategia Suomelle, Anders Borg and Juhana Vartiainen, Office of the Council of State publication series 5/2015:

<http://vnk.fi/julkaisu?pubid=4003>

<sup>14</sup> Kauppalehti, 25 November 2014: Työmarkkinat tarvitsevat maahanmuuttajia; Taloussanomat, 29 January 2015: EVA: Maahanmuuttajia tarvitaan tuplasti enemmän

<sup>15</sup> SAK, Työvoiman maahanmuutto, online at [www.sak.fi](http://www.sak.fi) (accessed 6 February 2015)

<sup>16</sup> Helsingin Sanomat, 29 January 2015: Ulkomaalaisia vaikea palkata; Talouselämä, 21 March 2015: Työlupa viipyy puoli vuotta – Startup-yritykset kärsivät; YLE 1, A-studio, 23 March 2015

<sup>17</sup> Helsingin Sanomat, 7 March 2015: Työvoiman maahanmuutto jakaa keskustan ehdokkaat; see also Yle.fi, 9 February 2015: Kokoomus avasi portit ulkomaiselle työvoimalle – demariedustaja hämmästelee



## Section 2: Overview of instruments used for identifying current and future labour and skills shortages and for anticipating the need for labour migration

### Q3. Definition and classification of labour shortages

#### Q3.(a) How are labour shortages **defined, identified and classified** in your Member State?

**In Finland, there is no uniform definition for labour shortage.** Shortage of labour is a multidimensional concept that different decision-makers, authorities and researchers interpret in different ways.

**The Ministry of Employment and the Economy (MEE)** is responsible for assessing and forecasting labour demand in Finland. To aid in determining labour shortages, the Ministry has two basic sources at its disposal:

**I Employer interviews** conducted by Statistics Finland on the assignment by MEE in connection with the data collection for the Job vacancy survey. The sample is extracted from Statistics Finland's Register of Enterprises and Establishments. The interviews examine labour demand at a rough level. They look into: 1) how many enterprise and establishment sites seeking labour have experienced recruitment problems and 2) **how many of these sites have remained entirely or partially without labour.** The latter sites are the ones suffering from labour shortage.

**II The occupational barometer system**, into which MEE collects estimates on approximately 200 key occupations, made in the Employment and Economic Development Offices. The estimates are made for each of the 67 sub-regional units. They are qualitative studies conducted by all Employment and Economic Development Offices in Finland three times a year: in January, May and September. The Employment and Economic Development Offices estimate the supply and demand outlook for occupations, the availability of labour and whether there are recruitment problems expected for the occupations under review over the short term, that is: within the next six months. There are five categories in the labour market situation estimates for occupations: **1) great shortage of job seekers;**

**2) shortage of job seekers;** 3) balance; 4) surplus of job seekers; 5) great surplus of job seekers. The estimates are based on the Employment and Economic Development Offices' expertise in local labour markets<sup>18</sup>. The Employment and Economic Development Offices have not been provided with detailed instructions for estimates, and the concept of labour shortage has not been defined as such.

In addition to the interviews and qualitative studies mentioned above, MEE uses labour administration statistics to review **how many unfilled job vacancies there are and, on the other hand, what is the ratio of the unemployed and the vacancies.** In connection with this review, too, flexible definitions are applied with regard to what is considered labour shortage. Economic cycles, for instance, influence the situation. However, it has been noted that one can talk of labour shortage when there are less than two unemployed persons per unfilled job vacancy – in that case, these occupations also start to show in the Employment and Economic Development Office occupational barometer list.

Foredata Oy offers the foreammatti.fi information service<sup>19</sup> to all labour market participants. The service provides region and occupation-specific labour market information. The information in the services is based on open data that is complemented by statistics purchased from Statistics Finland. The service is used throughout employment and economic development administration which uses especially the labour market forecasts provided by the service to guide and plan workforce training, for instance, as well as other information in the service to guide job seekers. **The ForeAmmatti service** does not actually use the concept "labour shortage"; instead, occupations are categorised according to their **labour market situation: very weak, weak, normal, good and very good.**

<sup>18</sup> The estimates are based on the Employment and Economic Development Offices' expertise in local labour markets, gained through employer cooperation and separate labour and training need interviews and complemented by the Employment and Economic Development Offices' view of job seekers' competence and employment opportunities. (See Marttinen, J., Ammattibarometri palvelemaan TE-hallinnon työ-, elinkeino- ja koulutuspolitiikkaa. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2009.)

<sup>19</sup> ForeAmmatti <http://www.foreammatti.fi>

**Statistics Finland** compiles job vacancy statistics that are based on a regulation of the European Parliament and of the Council (No 453/2008). **The Job vacancy survey** describes demand for labour but not labour shortage as such. The concept of labour shortage is not used in the statistics and it has not been defined in this context. In the job vacancy statistics, the disparity of labour supply and demand is most clearly described by **the number of hard-to-fill vacancies**. As mentioned above Statistics Finland's Job vacancy survey is an interview/survey targeted at enterprise and establishment sites, and the sample is based on Statistics Finland's Register of Enterprises and Establishments. The statistics provide information on labour market development and transformation from an employer's perspective.

Labour shortage as a concept has been contemplated in the Onko työvoimapula totta? (Is labour shortage

true?)<sup>20</sup> report, prepared with the support of the Service Union United PAM. According to the report, labour shortage is usually approached so that the availability of labour is reviewed under prevailing salaries and terms of employment. However, fundamentally it is a question about the increasing tightness of the labour market, that is: a state of imbalance resulting from changes in supply and demand, that should be also assessed on the basis of trends in salary development and the length of the period that job vacancies remain unfilled. The report states that these dimensions are missing from the current administrative definitions. Estimates of problems related to labour shortage are generally founded on employer and expert estimates, not on indicators based on labour market statistics. According to the report, statistical analyses would increase the transparency of assessing the tightness of the labour market.

**Q3.(b)** *What is the level of analysis (e.g. by sectors, by occupations or by qualifications or skill levels)?*

Statistics Finland's employer interview survey provides information by the 11 main professional fields and by sector (enterprise, household, municipality). Skill levels are not really investigated, but the employer interviews look into the reasons for recruitment problems, thus also providing information about the skills gap that may be found in the background of the problems.

The occupational barometer prepared by the Employment and Economic Development Offices is founded on the skills-based ISCO classification of occupations, adopted in July 2014.

On the basis of the labour administration statistics, classifications can be made in various ways: based on the sector, region, training etc.

**Q3.(c)** *Are classifications of shortages defined in legislation or soft law (e.g. circulars, regulations, policy documents)? If yes, please describe and provide examples for each of the classifications.*

Labour shortage has not really been defined in legislation or policy documents.

**Q3.(d)** *To which extent the level of analysis includes region/local level?*

Statistics Finland's employer interviews are conducted at the regional level, by the Centre for Economic Development, Transport and the Environment region. The occupational barometer can be based on the

Centre for Economic Development, Transport and the Environment regions and on the sub-regional units. The labour administration statistics can be compiled even on an individual municipality level.

<sup>20</sup> Onko työvoimapula totta? Seija Ilmakunnas, Ohto Kanninen ja Tomi Husa, Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 27, Helsinki 2013: <http://www.labour.fi/tutkimusjulkaisut/raportit/raportti27.pdf>

**Q4.** Do any distinctions between different types of labour shortages exist in your Member States, such as for example:

- **short-term** (current) shortages and **longer-term** (projected) shortages; or
- **cyclical** shortages (shortages occurring due to short-term imbalances in the supply and demand in the labour market and/or by providing incentives to the labour force ) and **structural** shortages (which are due to changes, such as the adoption of new technologies, may increase the demand for certain skills that are not immediately available in the labour market, creating skills shortages even when unemployment is high).

Reports related to recruitment problems use various terms to describe the nature of the problems, but these terms are used in different ways. The analyses help to determine if the underlying factor for labour shortage is the fluctuation related to economic cycles or a structural problem, for instance.

Seasonal labour shortage is a topic that always comes up in the spring. At that time of the year, seasonal workers are needed at farms, gardens and berry farms.

Longer-term labour shortage has been a prominent topic due to the ageing of the population. Concern about the sufficiency of labour over a longer term has continued despite the fact that demand for labour has been weak over the short term and unemployment has increased.

Lately, there has been a lot of discussion about **the problem of balancing the supply and the demand in the labour market**: even within the same field, there can be simultaneously both a great deal of unemployed job seekers and job vacancies that employers find hard to fill. Often job seekers and job vacancies are not in the same geographical location. In Finland, **the regional mobility of labour is in particular affected by the situation in the housing market**.<sup>21</sup> When comparing the capitals of Finnish regions, housing

costs in Uusimaa were 35 per cent higher than in Satakunta and one fifth higher than in Central Finland.<sup>22</sup> Furthermore, the unemployed and job vacancies may also be unmatched professionally. Other factors behind the problem of balancing the supply and the demand in the labour market include taxation, unemployment traps caused by income transfers as well as substandard wages and poor working hours in job vacancies.

**In labour administration, the availability of labour is forecast over the short term, whereas educational administration forecasts analyse long-term labour demand**<sup>23</sup>. Labour administration is capable of responding to short-term cyclical recruitment problems with short-term workforce training. If structural problems are observed on the basis of the analysis, they are tackled with training solutions by educational administration.

Together with the Ministry of Education and Culture, Ministry of Social Affairs and Health and the Ministry of Finance, the Forecasting Consortium led by the Ministry of Employment and the Economy deals with questions related to long-term labour and training need anticipation. Commissioned by the Consortium, VATT Institute for Economic Research produces labour demand calculations that are used as a basis for anticipating training needs, among other things.

<sup>21</sup> According to the Ministry of Finance's Working Group for the Promotion of Regional Mobility, studies indicate that mobility is restricted by apartment ownership in comparison to living in a rented apartment and the situation in the housing market, among other factors. Especially in the capital region, it is clearly visible that the high housing prices are an obstacle to migration. For more details, see Asuntomarkkinoiden rooli työvoiman alueellisessa liikkuvuudessa, Working Group for the Promotion of Regional Mobility, Interim report I, Ministry of Finance 2/2013: [http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/18857/4927\\_241968241352518.pdf](http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/18857/4927_241968241352518.pdf)

<sup>22</sup> Asumismenot 2014 study, Finnish House Owners' Association: <http://www.omakotiliitto.fi/asumismenot2014>

<sup>23</sup> See e.g. Koulutus ja työvoiman kysyntä 2025, Ennakointituloksia tulevaisuuden työpaikoista ja koulutustarpeista, Ilpo Hanhijoki, Jukka Katajisto, Matti Kimari and Hannele Savioja, Finnish National Board of Education, Reports 2011:25: [http://www.oph.fi/download/138322\\_Koulutus\\_ja\\_tyovoiman\\_kysynta\\_2025\\_Ennakointituloksia\\_tulevaisuuden\\_tyopaikoista\\_ja\\_koulutustarpeista.pdf](http://www.oph.fi/download/138322_Koulutus_ja_tyovoiman_kysynta_2025_Ennakointituloksia_tulevaisuuden_tyopaikoista_ja_koulutustarpeista.pdf)

**Q5.** Please complete the table below identifying the instruments/tools in your (Member) State used to identify labour shortages and the need for migration labour. You can list more than one instrument/tool per category.

Instruments and tools used for identifying labour market shortages and the need for migration labour	Is this instrument/tool used in your (Member) State? (Y/N)	Is this instrument used for determining labour migration needs? (Y/N)  If yes, does the instrument: (a) focus exclusively on the identifying the need for migration labour or; (b) it is a tool which aims to identify shortages for the whole workforce (including national/EU) and has a component focusing on migration?	Please briefly describe the respective tool(s) and the methodology(ies) used for anticipating the need for migration labour.	(1) Please describe the level of analysis of the particular instrument/tools (i.e. skills, occupations, sectors, professions, level of qualifications, others).  (2) Is an international (e.g. ISCO-08) or national classification of occupations used?	Which national organisation(s) use this mechanism/tool to produce information on skill shortages?	What is the geographical level of the mechanisms/tools used (e.g. national, regional, municipal)?	Additional comments
<b>Lists of shortage occupations</b>	Yes						
<b>I Occupational barometer</b>		I The occupational barometer is not directly used for determining the need for labour migration, but for its part, it influences the work permit policies of the Centres for Economic Development, Transport and the Environment.	I The occupational barometer is a labour administration tool with which labour supply and demand and their balance are estimated in approximately 200 occupations and in different regions. The estimates apply to the near future, that is: approximately six months from the time of the estimate.	I (1) The occupational barometer is prepared on the level of specific occupations. (2) The ISCO classification (at the four-digit level) has been used since July 2014.	I and II The occupational barometer and the work permit policies are tools used by labour administration (the Ministry of Employment and the Economy, the Centres for Economic Development, Transport and the Environment, the Employment and Economic Development Offices).	I The occupational barometer is prepared by each Employment and Economic Development Office (15 offices) in their region, the sub-regional unit (67 units) being the most detailed level.	
<b>II Regional work permit policies of the Centres for Economic Development, Transport and the Environment</b>		II Yes. (a) The work permit policies specifically define for which professional fields labour can be hired from outside the EU/EEA without determining the availability of labour. The Employment and Economic Development Offices make their preliminary decisions on residence permits for employed persons on the basis of the regional work permit policies.	II The Centres for Economic Development, Transport and the Environment prepare work permit policies by region on the basis of statistics, the occupational barometer, that is: labour estimates, and tripartite negotiations.	II (1) The work permit policies are prepared on the level of professional fields. (2) The ISCO classification has been used since July 2014.		II The regional work permit policies are prepared in each Centre for Economic Development, Transport and the Environment (15 centres). The Centres for Economic Development, Transport and the Environment for North Ostrobothnia and for Kainuu prepare the policy together. Some of the professional fields mentioned in the policy are common to both regions, while others apply only to one of them.	

<b>Sector analysis</b>	Yes						
<b>I The sufficiency of labour in the social and health care sector now and in the future, MEE reports 13/2015<sup>24</sup></b>		<p>I Not directly.</p> <p>The conclusions of the report state that more extensive utilisation of technology, the improvement of the sector's attractiveness and the quality of working life, the renewal of working processes, the development of new service concepts and the reform of task structures according to service needs will play key roles in ensuring the supply of skilled labour.</p> <p>In case the above does not happen, preparations must be made to fulfil labour demand with other means, too, such as by recruiting skilled workers for the sector from abroad.</p>	<p>I The report reviews the current overview of the situation as well as the short-term and long-term outlook in the social and health care sector. Forecasting makes use of the occupational barometer, the ForeAmmatti service and VATT's studies, among others.</p>	<p>I (1) The social and health care sector, the professional field and occupations (2) The ISCO classification</p>	<p>I The Ministry of Employment and the Economy</p>	<p>I The report discusses the situation both at the national level and by the Centre for Economic Development, Transport and the Environment regions.</p>	
<b>II MEE's sector reports<sup>25</sup></b>		<p>II No, the sector reports are not used for determining the needs for labour migration.</p>	<p>II The sector reports are an annually updated publication series on the current situation and the future outlook for business in various sectors. One dimension in the sector reports is labour, and when estimating its availability, the occupational barometer is taken into account.</p> <p>The starting point for the sector report publication series is to gather and combine materials from different sources into sector-specific basic information packages that offer experts' views to support decision making in small and medium-sized enterprises.</p>	<p>II (1) Eight sector groups: - food industry, - carpentry products and wooden houses, - renewable energy, - mining industry, - tourist entertainment services, - social and health care services, - private employment services and - creative sectors.  (2) -</p>	<p>II The Ministry of Employment and the Economy and the Centres for Economic Development, Transport and the Environment</p>	<p>II The sector reports discuss the situation at the national level.</p>	

<sup>24</sup> Sosiaali- ja terveystalouden työvoiman riittävyys nyt ja tulevaisuudessa, Eija-Leena Koponen, Ministry of Employment and the Economy publications 13/2015:

[http://www.tem.fi/files/42288/TEMraportti\\_13\\_2015\\_web\\_27022015.pdf](http://www.tem.fi/files/42288/TEMraportti_13_2015_web_27022015.pdf)

The report is an update to the report Mistä tekijät sosiaali- ja terveystalolle – työvoimatarpeen ja -tarjonnan kehitys vuoteen 2015 (How to find workers for the social and health sector – development of the demand and supply of labour by 2015), completed in the autumn of 2012, with the latest information available.

<sup>25</sup> [www.temtoimialapalvelu.fi/toimialaraportit](http://www.temtoimialapalvelu.fi/toimialaraportit)

<b>Employer Surveys</b>	Yes					
<b>I Statistics Finland's employer interviews on the assignment by MEE<sup>26</sup></b>		I The employer interviews are not directly used when determining the need for labour migration.	I The data collection for the study is based on a sample of enterprise and public entity sites extracted from Statistics Finland's Register of Enterprises and Establishments. The sample size is approximately 10,000 sites per year, distributed evenly across quarters. The answers for the survey are provided with an online form or a telephone interview. The topics investigated include how many of the sites have experienced recruitment problems and remained without labour. <sup>29</sup>	I (1) Main sector levels, main sectors, (skills through the reasons for recruitment problems) (2) The employer interviews are conducted according to the industrial classification (not ISCO).	I Statistics Finland produces on the assignment by MEE, used in plans at the regional level.	I The Centre for Economic Development, Transport and the Environment regions.
<b>II Statistics Finland's Job vacancy survey</b>		II The survey is not directly used when determining the need for labour migration.	II The data collection for the study is based on a sample of enterprise and public entity sites extracted from the Register of Enterprises and Establishments. The sample size is approximately 10,000 sites per year, distributed evenly across quarters. The answers for the survey are provided with an online form or a telephone interview. The sites are requested to provide information about the number of job vacancies and the difficulties in filling them, among other topics.	II (1) Job vacancies are categorised by sector group, sector and site size. (2) Information about the professional level is not included in the basic survey publication. The material contains information with ISCO-08-based classification.	II Statistics Finland produces, published <a href="#">on the website</a> for general use.	II The results are published at the major region level (classification of major regions 2012)
<b>III Local Government Employers (KT)'s skills and labour demand survey, report on the skills and labour needs of the municipalities and joint municipal authorities in 2014<sup>27</sup></b>		III The survey is not used for determining the needs for labour migration, although local government employers are requested to provide information about foreign-language personnel employed by them and an estimate of the development of the number of such personnel.	III Every other year, local government employers, that is, municipalities and joint municipal authorities, are enquired with an electronic form about skills and recruitment needs in the municipal sector.	III (1) The recruitment needs of local government employers are charted by training field and level. (2) -	III Municipalities and joint municipal authorities as well as Local Government Employers (KT), the central employers' organisation representing them. Information is taken into account when anticipating training and labour needs.	III-IV Municipalities and joint municipal authorities.
<b>IV Local Government Employers (KT)'s report on the labour situation in certain social and health care occupational groups in the municipal sector in 2012<sup>28</sup></b>		IV Indirectly, can be used when justifying labour migration within the scope of the determination of the availability of labour	IV Every few years, local government employers, that is, municipalities and joint municipal authorities, are enquired about personnel shortages in certain occupational groups (unfilled job vacancies). There is time series follow-up for the years 2004–2012.		IV Municipalities and joint municipal authorities as well as KT, the central employers' organisation representing them. Information is taken into account when anticipating the number of places available for new students at educational institutions. The survey is planned together with the Ministry of Social Affairs and Health.	

<sup>26</sup> See Työvoiman hankinta toimipaikoissa 2013, Heikki Räisänen, MEE analyses 59/2014:

[http://www.tem.fi/files/40457/Tyovoiman\\_hankinta\\_toimipaikoissa\\_2013.pdf](http://www.tem.fi/files/40457/Tyovoiman_hankinta_toimipaikoissa_2013.pdf)

<sup>27</sup> Local Government Employers (KT)'s skills and labour demand survey, Selvitys kuntien ja kuntayhtymien osaamis- ja työvoimatarpeista 2014: <http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/osaamis-ja-tyovoimatarvetiedustelu.pdf>

Local Government Employers (KT) is an interest organisation for local government employers representing all Finnish local and joint authorities. It negotiates and concludes collective agreements in the local government sector. KT has a key role in improving performance and the quality of working life. Finland has 320 municipalities and approximately 130 joint municipal authorities, with roughly 432,000 employees. In 2014, the respondents of the skills demand survey consisted of 129 municipalities and 61 joint municipal authorities, employing 60 per cent of the entire municipal sector personnel.

<sup>28</sup> Local Government Employers (KT)'s report, Eräiden kunta-alan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiryhmien työvoimatilanteesta vuonna 2012: <http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/ajankohtaista/tilastot/tiedustelut-ja-selvitykset/Tyovoimatiedustelut/kuntasektorin-tyovoimatilanne-2012/Sivut/default.aspx>

<sup>29</sup> The employer interviews conducted on the assignment by MEE in connection with the data collection for Statistics Finland's Job vacancy survey.

<b>Forecasts/ foresight analysis</b>	Yes					
<b>I Regional development prospects 2/2014<sup>30</sup></b>		I No, the aim of the overview is not to determine the need for labour migration.	I The overview, drawn up twice a year, offers the view of the Centres for Economic Development, Transport and the Environments and key regional developers about the current situation and short-term outlook in sub-regional units and Centre for Economic Development, Transport and the Environment regions. The overview assesses regions' development prospects from three different perspectives, one of which is the availability of skilled labour.	I (1) Sectors (such as industry, construction and services) and occupations (2) -	I The Ministry of Employment and the Economy, the Centres for Economic Development, Transport and the Environment.	I The Centre for Economic Development, Transport and the Environment regions (15 regions) and sub-regional units (67 units).
<b>II VATT Institute for Economic Research: Labour demand in the Finnish economy in 2015–2030 (Study 181/2015)<sup>31</sup></b>		II No, VATT's study does not directly aim to determine the need for labour migration.	II Labour demand is estimated on a sector by sector basis until 2030. The analysis is conducted with the VATTAGE equilibrium model.	II (1) The analysis is conducted for the sectors of the VATTAGE model. The results for 28 sectors are presented. (2) Statistics Finland's occupational structure classification is used.	II VATT's sector forecast is utilised by the Finnish National Board of Education, ministries and representatives of regions.	II Scenarios are drawn up at both regional and national levels.
<b>III ForeAmmatti service<sup>32</sup></b>		III The ForeAmmatti service is not directly used for determining the need for labour migration.	III ForeAmmatti is a service used in labour administration as an aid in planning workforce training in particular. Labour market forecasts estimate demand (attrition and the change in the number of the employed, among others) and supply (e.g. how much new labour comes to the labour market from educational institutions and the supply of labour formed by the unemployed).	III ForeAmmatti operates at the four-digit level of the ISCO classification (400 occupations).	III ForeAmmatti is used by the Ministry of Employment and the Economy, the Centres for Economic Development, Transport and the Environment, and the Employment and Economic Development Offices.	III The Centre for Economic Development, Transport and the Environment regions (15 regions).
<b>IV Education and demand for labour 2025, Anticipation results for future jobs and educational needs, Finnish National Board of Education, Reports 2011:251<sup>33</sup></b>		IV No, the report is not used for determining the needs for labour migration.  The purpose of the report is to offer a concise overview of long-term quantitative anticipation of demand for labour and educational needs for international experts in the field and other people interested in anticipation of educational needs.	IV The Finnish National Board of Education (FNBE) has anticipated demand for labour by preparing occupational structure forecasts by industry for 2025. In addition, the Board has anticipated natural wastage from the employed labour force over the 2008–2025 period. In its work, the Board has made use of views and anticipation reports provided by experts representing different fields. The industry forecasts used for the anticipation were prepared by the Government Institute for Economic Research (VATT). The forecasts of demand for labour have been used to derive intake needs in vocationally professionally oriented education and training up until the late 2010's.	IV The figures for demand for labour by industry have been used as a basis for preparing a forecast of demand for labour by occupational group.	IV Educational administration	IV National level

<sup>30</sup> [http://www.temtoimialapalvelu.fi/files/2193/Alueelliset\\_kehitysnakymat\\_2\\_2014.pdf](http://www.temtoimialapalvelu.fi/files/2193/Alueelliset_kehitysnakymat_2_2014.pdf)

<sup>31</sup> Työvoiman tarve Suomen taloudessa vuosina 2015–2030, Jussi Ahokas, Juha Honkatukia, Markku Lehmus, Janne Niemi, Antti Simola and Saara Tamminen, VATT Institute for Economic Research, VATT Studies 181/2015: [http://www.vatt.fi/file/vatt\\_publication\\_pdf/t181.pdf](http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t181.pdf)  
VATT Institute for Economic Research has also conducted a study on labour demand in Finnish regions in 2008–2025 (study 166/2011): [http://www.vatt.fi/file/vatt\\_publication\\_pdf/t166.pdf](http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t166.pdf)

VATT Institute for Economic Research is an expert unit of applied economic research that produces research-based information to support economic policy decision making and discussion about its options. VATT's key customer organisations include the Ministry of Finance, the Office of the Council of State and other ministries.

<sup>32</sup> ForeAmmatti: <http://www.foreammatti.fi>

<sup>33</sup> Koulutus ja työvoiman kysyntä 2025, Ennakointituloksia tulevaisuuden työpaikoista ja koulutustarpeista, Ilpo Hanhijoki, Jukka Katajisto, Matti Kimari and Hannele Savioja, Finnish National Board of Education, Reports 2011:25: [http://www.oph.fi/download/138322\\_Koulutus\\_ja\\_tyovoiman\\_kysynta\\_2025\\_Ennakointituloksia\\_tulevaisuuden\\_tyopaikoista\\_ja\\_koulutustarpeista.pdf](http://www.oph.fi/download/138322_Koulutus_ja_tyovoiman_kysynta_2025_Ennakointituloksia_tulevaisuuden_tyopaikoista_ja_koulutustarpeista.pdf)

<b>Qualitative studies or analysis</b>	Yes					
<b>I Occupational barometer</b>		I The occupational barometer is not directly used for determining the need for labour migration, but for its part, it influences the work permit policies of the Centres for Economic Development, Transport and the Environment.	I The occupational barometer is a labour administration tool with which labour supply and demand and their balance are estimated in approximately 200 occupations and in different regions. The estimates apply to the near future, that is: approximately six months.	I (1) The occupational barometer is prepared on the level of specific occupations. (2) The ISCO classification (at the four-digit level) has been used since July 2014.	I The occupational barometer is used by labour administration (MEE, the Centres for Economic Development, Transport and the Environment, the Employment and Economic Development Offices)	I The occupational barometer is prepared by each Employment and Economic Development Office in their region, the sub-regional unit (67 units) being the most detailed level.
<b>II Is labour shortage true? Labour Institute for Economic Research, Report 27/2013<sup>34</sup></b>		II The report gives recommendations and reviews the tightness of the cleaning sector in Uusimaa.	II The authors of the report develop a statistical indicator that describes the labour market situation in the cleaning sector (on the basis of an indicator developed by Great Britain's Migration Advisory Committee, MAC). When the indicator shows that the labour market situation is tight, it would be worthwhile to increase immigration. The authors' analysis alleviates the concern about the tightness of the cleaning sector in Uusimaa.	II (1) Professional field, the cleaning sector. (2) At the time of the writing of the report, a Nordic classification of occupations (PAL classification) was used.	II Not really used, but probably exerts influence on the background of decisions as an expert estimate. The report aims to give recommendations for developing the occupational barometer.	II Uusimaa
<b>III Finnish Business and Policy Forum EVA's analysis, The makers of the future – Finland cannot cope without migration<sup>35</sup></b>		III Yes. (b) In order for Finland to have enough labour in the future, there must be a sufficient amount of working-age people. The analysis comments on the significance of immigration in this respect.	III The analysis looks into the availability of labour force taking into account Finland's population trends and labour reserve, and states that Finland needs 34,000 net immigrants each year so that the number of working-age people would not decrease in the next few decades. The analysis is mainly based on Statistics Finland's databases.	III The analysis discusses labour demand at a general level, not by sector or occupation.	III The think tank EVA's aim is to produce timely information about prevailing phenomena and to bring new points of view into social debate. In business life, EVA seeks to invoke continuous discussion about needs for change in companies.	III The national level.
<b>Other instruments/tools (please describe)</b>						

<sup>34</sup> <http://www.labour.fi/tutkimusjulkaisut/raportit/raportti27.pdf>

The Labour Institute for Economic Research is an independent and non-profit national economy expert unit founded in 1971. The Institute carries out economic research and publishes economic cycle forecasts. In addition, the Institute's researchers perform external expert duties and participate actively in public economic policy debate. The aim of the Labour Institute for Economic Research to provide research-based information is to support social debate and decision making. The Labour Institute for Economic Research is maintained by an association, and the main part of the Institute's funding comes from the member organisations of the association. All of Finland's trade union central organisations (SAK, Akava and STTK) and their member unions belong to this association.

<sup>35</sup> <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/01/Tulevaisuuden-tekijät.pdf>

See also EVA Fakta, 29 January 2015, Kuka Suomessa tekee työt?: <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/01/Kuka-Suomessa-tekee-työt.pdf>  
The business life think tank EVA plays the role of a discussion participant, challenger and catalyst in Finnish society. EVA is a significant discussion forum and networking arena for decision-makers both in business and society.



**Q6. Concerning *lists of shortage occupations*, please briefly describe:**

- a) *The process for developing the shortage occupation lists;*
- b) *What are the criteria for selecting the shortage occupations (e.g. advertised vacancies are significantly higher than the qualified national job seekers available)? ;*
- c) *Which organisations/institutions play a role in determining lists of shortage occupations?;*
- d) *How frequently are the lists of shortage occupations updated?*

Regional occupational barometers and the national barometer compiled on the basis of them include lists of occupations which are considered to suffer from labour shortage. The occupational barometers are not directly linked with immigration, but regional barometers are utilised when preparing regional work permit policies. The regional work permit policies include a list of professional fields in which labour availability has declined and to which labour can generally be hired from outside the EU/EEA without determining the availability of labour.

**Occupational barometers**

a) Each of the 15 Employment and Economic Development Offices estimates approximately 200 key occupations in its region three times a year by categorising their situation into one of the five categories: 1) great shortage of job seekers; 2) shortage of job seekers; 3) balance; 4) surplus of job seekers; 5) great surplus of job seekers. On the basis of this information, MEE compiles the national occupational barometer.

b) The occupations to be assessed (according to the ISCO classification, at the four-digit level) are selected on the basis of the largest occupations during the past twelve months.

c) The occupational barometer steering group, led by the Ministry of Employment and the Economy, consists of the technical executor and the representatives of three Centres for Economic Development, Transport and the Environment. The steering group determines the list of the occupations to be assessed and also consults the regions with regard to whether occupations should be added to or removed from the list of the 200 occupations. The actual assessment of the 200 occupations and the listing of shortage occupations for the occupational barometer is carried out by the Employment and Economic Development Offices.

d) The occupational barometer is compiled three times a year. The list of the 200 occupations to be assessed is updated when necessary.

**Work permit policies**

a) A regional work permit policy is prepared by each of Finland's 15 Centres for Economic Development, Transport and the Environment<sup>36</sup>; however, the Centres for Economic Development, Transport and the Environment for North Ostrobothnia and for Kainuu prepare the policy together. The regional work permit policies are based on the Finnish Aliens Act and the national policy related to the general requirements for using foreign labour. The regional policies discuss the special characteristics of the regional labour markets and assess the availability of labour in different professional fields and sectors, among other things. The national policy states that regional policies must be prepared on the basis of multifaceted materials.

For instance, the regional work permit policy for Uusimaa is prepared in the committee for immigration matters pursuant to the Act on the Promotion of Immigrant Integration, operating as a branch of the advisory board of the Centre for Economic Development, Transport and the Environment. There is a similar committee in nearly all Centres for Economic Development, Transport and the Environment. When the regional work permit policy is being prepared, the aspects taken into account include the region's labour market situation as well as information collected by the work permit services of the Uusimaa Employment and Economic Development Office in its practical work about the labour market situation and the effectiveness of the previous work permit policy. Labour market organisations are given time for preparing their comments and make their statements before the policy is approved.

b) When determining the availability of labour, the sources used include labour administration's forecast information, the region's labour market overviews, news monitoring, the views of the social partners, labour administration's URA system and the available occupational barometer of the region in question. The occupational barometer is based on the assessment of the labour market situation in different professional fields.

<sup>36</sup> Uusimaa, Southwest Finland, Satakunta, Häme, Pirkanmaa, Southeast Finland, South Savo, North Savo, North Karelia, Central Finland, South Ostrobothnia, Ostrobothnia, North Ostrobothnia, Kainuu and Lapland

c) The Centres for Economic Development, Transport and the Environment prepare the regional work permit policies in cooperation with the Employment and Economic Development Offices, labour market organisations and other cooperation partners in order to chart the labour market situation and the availability of labour in different professional fields.

d) The frequency with which the policies are updated varies from region to region. The Centre for Economic Development, Transport and the Environment for Uusimaa updates its work permit policy in practice every six months, and it must be updated at least annually.

**Q7.** For each of the *instruments and tools used for identifying labour market shortages in Q5*, please outline how it is used for policy purposes? Is there a formalised mechanism to disseminate the information produced? (Y/N) If yes, please describe.

The regional work permit policies of the Centres for Economic Development, Transport and the Environment are prepared through tripartism<sup>37</sup>, and they are publicly available on the Internet. For their part, experiences gained in connection with the preparation of the work permit policies may influence, for instance, the decision on whether to entirely discontinue the determination of the availability of labour in Finland.

The Ministry of Employment and the Economy collects the Employment and Economic Development Offices' estimates about labour supply and demand into the occupational barometer system. The occupational barometer is not prepared through tripartism. The dissemination of the information produced is not formal. However, in the future the aim is to link the occupational barometer directly to workforce training in order to ensure that training is not targeted at fields with a surplus of labour. The occupational barometer system has been used for more than three years and it has become a key tool for labour administration. The Centres for Economic Development, Transport and the Environment take their region's occupational barometer into account when preparing regional work permit policies, that is: when defining to which professional fields labour can be hired at each particular moment from outside the EU/EEA without determining the availability of labour. Currently, a national online version of the system is under construction, with the targeted launch in the spring of 2015. After that, the information would be available to everyone on the Internet. At the

moment, the occupational barometers can be found on the Centre for Economic Development, Transport and the Environment websites.

The results of the skills and labour demand survey 2014 by Local Government Employers (KT) as well as other labour shortage reports pertaining to certain occupational groups have been published in tables and publications on KT's website. The survey seeks to ensure that the needs of the employers in the municipal sector are taken into account in the training and labour need anticipation and that the cooperation between local government employers and training providers is supported. Local Government Employers (KT) utilises the information yielded by the survey in national advocacy and development activities to support local government employers.

The studies, analyses and reports drawn up by the Ministry of Employment and the Economy are available on the Ministry's website. Furthermore, the studies, analyses and reports drawn up by other parties, such as VATT Institute for Economic Research, Finnish Business and Policy Forum EVA and the Labour Institute for Economic Research, are publicly available on each party's website. When such publications are completed, there is usually a publication event to which representatives of the media are invited. However, according to experts, the studies, analyses and reports drawn up by various parties have not yet turned into concrete measures at the political or legislative level.

<sup>37</sup> Employers and employees are highly unionised in Finland. Labour market organisations are heard with regard to needs for (political and legislative) change related to working life in a cooperative procedure that is called tripartism. Tripartism means that employees, employers and the government agree on matters among themselves. Employees are represented by the central organisations SAK, STTK and Akava, and the employers by the central organisations EK, KT, VTML and KiT. The tripartite cooperation can be seen, for instance, in the representation of the organisations in several different working groups and committees in which common recommendations and bills are formulated.

**Q8.** Are any of the tools/mechanisms for identifying labour market shortages identified above (e.g. lists of shortage occupations, employers' needs analysis, surveys, forecasts, etc.) used to determine any of the policy instruments for managing economic migration (e.g. quotas, labour market tests, points-based systems, etc.)? (Yes/No) If yes, please describe.

Yes. The regional work permit policies prepared by the Centres for Economic Development, Transport and the Environment include a list of professional

fields in which labour availability has declined and to which labour can generally be hired from outside the EU/EEA without determining the availability of labour.

**Q9.** Do any mechanisms or tools to monitor intra-EU mobility of workers filling job vacancies in the national labour market or leaving to work in other Member States exist in your Member State? (Y/N) If yes, please describe.

If possible, please distinguish between mechanisms or tools to monitor intra-EU mobility with regard to (i) shortage occupations and (ii) other occupations not considered as shortage occupations.

Please indicate the national sources of statistics or data on EU citizens working in your Member State.

**No reliable estimate of the amount of foreign labour can be made due to gaps and overlap in register information.** In its performance audit on work-based immigration, completed in 2012<sup>38</sup>, the National Audit Office of Finland (NAO) highlighted shortcomings in the coverage and usefulness of statistics particularly concerning the use of temporary foreign labour, moving mainly within the EU. Statistics are produced on workers who are permanent residents, but information on temporary workers is fragmented in different authorities' registers and no related statistics are produced.

As a result of the audit report, the Ministry of Finance and Statistics Finland appointed a working group to develop the compilation of statistics on temporary foreign labour (the so-called TUTKA working group). Nevertheless, the development of the employer notification based statistics system proposed by the working group has not been started due to financial reasons.<sup>39</sup> Consequently, Finland is still lacking tools for monitoring intra-EU mobility of labour and no reliable statistics are available.

Statistics Finland's official employment statistics contain only those EU citizens who are permanent residents in the country. In 2012, a total of 8,702 persons moved from EU countries to Finland, 7,303 of them employed. In the same year, 3,762 persons moved from Finland to EU countries, 3,410 of them employed.

According to the Finnish Aliens Act, EU citizens who reside in Finland for longer than three months are required to register their residence at the District Police of their place of residence. However, the number of EU citizens working in Finland cannot be deduced on the basis of the registrations of EU citizens. A large part of labour does not register at all as posted workers, among others, constantly commute between Estonia and Finland. The three-month period restarts each time the person exits Finland so those not registering do not usually violate the Finnish Aliens Act.

Nevertheless, it is evident that **the number of people coming to Finland for employment from the EU** (mainly from Estonia and to some extent from Poland) **is substantially higher than the number of those coming from outside the EU and the EEA.** It is estimated that the number of people coming from the EU was approximately 50,000 in 2013. Especially when it comes to Estonians, this number usually includes several employment periods during the year. In the same year, labour migration from outside the EU and the EEA was rather minor: there were approximately 9,100 positive residence permit decisions (first residence permits and residence permit extensions) concerning workers coming from outside the EU and the EEA, and in addition, approximately 16,000 workers came to work in Finland with a visa or on a visa-exempt basis, mainly from Thailand and Ukraine for seasonal work.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Työperäinen maahanmuutto, Performance audit report, The National Audit Office of Finland's audit reports 13/2012:

[http://www.e-julkaisu.fi/vtv/tyoperainen\\_maahanmuutto/](http://www.e-julkaisu.fi/vtv/tyoperainen_maahanmuutto/)

See the abstract in English [http://www.vtv.fi/files/3146/13\\_2012\\_Abstract.pdf](http://www.vtv.fi/files/3146/13_2012_Abstract.pdf)

<sup>39</sup> Esitys ulkomaisen työvoiman rekisteröinti- ja seurantajärjestelmäksi, The final report of the TUTKA working group (the working group developing the compilation of statistics on temporary foreign labour), Statistics Finland (TK-01-972-14), 23 June 2014

<sup>40</sup> Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014, Ministry of the Interior publication 2/2015, pp. 33–34:

<http://www.intermin.fi/julkaisu/022015?docID=58218>

**Q10.** Please outline **the role of social partners** (see definition of social partners above) and **other stakeholders** (please identify which stakeholders) in identifying the need for migrant labour? Is there a formalised mechanism to consult/involve social partners in identifying the anticipated need for migrant labour or is their involvement on an ad-hoc basis?

The professional fields and sectors to which labour can be hired from outside the EU/EEA without determining the availability of labour are defined in the regional work permit policies. The work permit policies are prepared by the Centres for Economic Development, Transport and the Environment, and many cooperation partners take part in the preparation, depending on the Centre for Economic Development, Transport and the Environment in question. For instance, the participants in the preparation process of the regional work permit policies for North Ostrobothnia and Kainuu include, through the committee for immigration matters, representatives of the region's municipalities, regional state administrative authorities, Employment and Economic Development Offices, regional councils, labour market organisations, entrepreneurs and educational institutions, among others. In Uusimaa, the participants in the preparation of regional work permit policies in the committee for immigration matters include, for instance, experts from the Helsinki Region Chamber of Commerce and Confederation of Finnish Industries (EK), representatives of the trade unions SAK and STTK, the Regional Advisory Board for Ethnic Relations (ETNO) in Southern Finland representing immigrant organisations and the representative of the Regional State Administrative Agency of Southern Finland.

In Finland, cooperation with labour market organisations is based on legislation. Pursuant to Section 71 of the Aliens Act, the social partners participate in monitoring and assessing practices related to issuing residence permits for employed persons, and in preparing national and regional policies related to the general requirements for using foreign labour. National guidelines referred to

in this section are issued by Government decision, and regional policies by decisions of relevant Centres for Economic Development, Transport and the Environment.

Trade unions comment on matters very actively. Criticism was invoked by the work permit policy by the Centre for Economic Development, Transport and the Environment for Uusimaa, for instance, which eliminated the determination of the availability of labour with regard to cleaners. According to the trade union SAK, the policy was based on a distorted perception of labour supply.<sup>41</sup>

The business organisation Helsinki Region Chamber of Commerce has looked into the quantitative and qualitative labour needs of the companies in the Uusimaa region in cooperation with the region's educational institutions through the Ennakointikamari (Chamber of Anticipation and Forecasting) concept<sup>42</sup>. Ennakointikamari organises sector-specific events participated in by companies, educational institutions as well as representatives of administration and trade unions, for instance. Company need reports or summaries/analysis are made of different sectors. In Uusimaa, the immigration question comes up in nearly each company need report.<sup>43</sup> Experiences and results from Ennakointikamari have been brought up when preparing work permit policies as well as more broadly when discussing immigration issues from an employer's perspective. The Chamber of Commerce deals with companies' skills needs in other contexts, too, and may further investigate the issue through company surveys, if necessary. Plans are being made for the so-called HERIEC employer service project that could provide multifaceted information about the labour demand of companies.

**Q11.** Q5 in Section 2 examined the types of national instruments used in your Member State to identify labour shortages and the need for migrant workers. Please briefly summarise the results/findings of these instruments for the most recent year(s)

#### **Labour acquisition at enterprise and establishment sites in 2013<sup>44</sup>**

The Finnish economy and labour market have suffered from recession for the past few years. On

the basis of the employer interviews conducted annually by Statistics Finland, there have been relatively many problems in labour acquisition, considering the economic cycle, although the amount of recruitment problems has decreased slightly.

<sup>41</sup> Although the policy was not changed despite the trade union's objection, the discussion nevertheless had a practical impact on the granting of residence permits for employed persons: it influenced what Employment and Economic Development Offices record in their preliminary decisions on residence permits for employed persons, that is: what employers must take into account in order to be allowed to hire cleaners from outside the EU/EEA.

<sup>42</sup> [www.ennakointikamari.fi](http://www.ennakointikamari.fi)

<sup>43</sup> See e.g. MAMU Ennakointikamari <http://www.ennakointikamari.fi/index.phtml?s=89>

<sup>44</sup> Työvoiman hankinta toimipaikoissa 2013, Heikki Räisänen, MEE analyses 59/2014: [http://www.tem.fi/files/40457/Tyovoiman\\_hankinta\\_toimipaikoissa\\_2013.pdf](http://www.tem.fi/files/40457/Tyovoiman_hankinta_toimipaikoissa_2013.pdf)

In 2013, recruitment problems were experienced by 28 per cent of enterprise and establishment sites seeking labour while in the previous year, the corresponding figure was 31 per cent. Approximately 11 per cent of sites seeking labour remained entirely or partially without labour, that is: experienced labour shortage, in 2013. In 2012, the corresponding figure was 12 per cent.

Relatively speaking, the most recruitment problems in 2013 were experienced by sites in Lapland and Kainuu. It seemed that recruitment problems had become more common throughout Northern Finland while they had lessened in southern and central parts of the country with the exception of Southeast Finland. In 2013, recruitment problems most commonly occurred in the social and health care sector, the transportation and construction sectors and with regard to warehouse workers. According to the employer interviews, the most common shortage occupations in 2013 were early childhood educators; chefs, cooks and restaurant cooks in charge of cold food; nursing associate professionals; generalist medical practitioners; earthmoving and related plant operators; fast food preparers; carpenters and joiners; other health care assistants; car, taxi and van drivers; shop sales assistants. For these occupations, the sites could not recruit the employees they were looking for, at least not all of them.

### **The balance of labour supply and demand in different occupations in January–February 2015**

The latest occupational barometer, or the estimate of the relation between supply and demand in approximately 200 occupations in the near future, prepared by Employment and Economic Development Offices is from the turn of January-February 2015<sup>45</sup>. As a whole, the situation has lately developed so that shortage of labour has decreased and surplus of labour has increased. At the national level, there are only 13 shortage occupations whereas there is surplus in nearly 40 per cent of the occupations. Labour shortage still concentrates in the social and health care sector and sales work. There are no longer any major national-level labour shortages in any of the occupations. Nevertheless, the labour supply and demand situation varies from region to region. For instance, when it comes to specialist medical practitioners, labour shortage concentrates in the eastern and central parts of Finland. In some

occupations, the differences between regions are so great that some regions define an occupation as a shortage occupation while other regions define it as a surplus occupation. According to the latest estimate, such occupations include health care assistants, metal-working machine tool setters and operators as well as cleaners and helpers in offices, hotels and other establishments, for instance. During the next six months, demand for labour is estimated to grow, due to seasonal fluctuation, for gardeners, painters and restaurant workers and in civil engineering.

### **The social and health care sector**

The overview of the situation in the social and health care sector has changed during the past few years. According to the report *Sosiaali- ja terveysalan työvoiman riittävyys nyt ja tulevaisuudessa* (The sufficiency of labour in the social and health care sector now and in the future)<sup>46</sup>, published by the Ministry of Employment and the Economy in February 2015, the increase in labour shortage in the social and health care sector has ceased and unemployment is increasing in the sector. The municipal economies have declined as a result of the prolonged financial crisis, and consequently, municipalities recruit less in the social and health care sector. According to the latest occupational barometers published in September 2014 and February 2015, the shortage of job seekers for the positions of medical doctors and nursing associate professionals has evened out and there is even a surplus of health care assistants and social instructors in some regions. In spite of supply and demand having become more balanced, the most recent barometer's list of occupations in which there is a shortage of labour still consists largely of occupations in the healthcare sector.

As a whole, the social and health care sector is not anticipated to suffer from labour shortage in the near future. However, it can be seen that, in the near future, there will be a surplus of labour in some occupations and a shortage of labour in others. Labour supply and demand do not match by occupation or by region. The regional mobility of labour is in particular affected by the situation in the housing market.

According to the basic scenario of VATT Institute for Economic Research, updated in February 2015, demand for labour in social and health care occupations in 2030 is approximately 458,000

<sup>45</sup> [http://www.tem.fi/files/42286/Ammattibaro\\_helmikuu\\_2015.pdf](http://www.tem.fi/files/42286/Ammattibaro_helmikuu_2015.pdf)

<sup>46</sup> *Sosiaali- ja terveysalan työvoiman riittävyys nyt ja tulevaisuudessa*, Eija-Leena Koponen, Ministry of Employment and the Economy publications 13/2015: [http://www.tem.fi/files/42288/TEMraportti\\_13\\_2015\\_web\\_27022015.pdf](http://www.tem.fi/files/42288/TEMraportti_13_2015_web_27022015.pdf)

<sup>47</sup> *Osaamis- ja työvoimatarvetiedustelu, Selvitys kuntien ja kuntayhtymien osaamis- ja työvoimatarpeista 2014*, Niina Heinonen, Local Government Employers (KT): <http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/osaamis-ja-tyovoimatarvetiedustelu.pdf>

The respondents of the survey consisted of 129 municipalities and 61 joint municipal authorities, employing 60 per cent of the entire municipal sector personnel. Finland has 320 municipalities and approximately 130 joint municipal authorities, with a total of roughly 432,000 employees.

employees. Considering the increase in demand for labour, it is anticipated that there will be altogether 283,000 job vacancies in social and health care occupations over the longer term. Currently, the sector employs approximately 349,000 persons.

### The municipal sector

According to the skills and labour demand survey conducted by Local Government Employers (KT) in the spring of 2014<sup>47</sup>, municipalities and joint municipal authorities would need approximately 13,000 new employees in 2014. This is 700 employees fewer than the need estimated by municipalities and joint municipal authorities in a corresponding survey in 2012. The need for recruitment is largely explained by retirement.

According to estimates by the Local Government Pensions Institution (Keva), 55 per cent of those employed in the social and health care sector in 2010 will retire by 2030. The retirement attrition of the entire municipal sector personnel is 2–3 per cent a year.

For municipalities and joint municipal authorities, labour demand concentrates in the social and health care sector and the education and teaching sector. In the social and health care sector, the need for recruitment is a sign of the ageing of the population; however, the need has decreased significantly. Instead, in the education and teaching sector the need for recruitment has increased.

According to the survey, the number of personnel in the municipal sector is estimated to decrease by approximately 18,000 employees in 2013–2020. Personnel reductions are explained especially by the changes in the municipal and service structures and by financial reasons.

There are approximately almost 7,200 employees speaking a language other than Finnish or Swedish as his/her mother tongue. The number has increased by 1,000 when compared to the 2012 survey. However, fewer local government employers than before anticipate an increase in this number.

A total of 67 per cent of local government employers have experienced recruitment difficulties for some position or another. The main factor complicating recruitment is lack of applicants. Other significant factors include reasons related to the applicant's

skills and suitability, the qualification conditions and the salary level. The most difficult area of recruitment is the recruitment of labour for the positions of social workers, specialist medical practitioners, health care centre doctors, dentists/health care centre dentists, psychologists, nursing associate professionals and special needs primary education teaching professionals/special needs teachers. Difficulties are also experienced when recruiting labour for the positions of early childhood educators, private childminders, vocational education lecturers, nursing associate professionals and practical nurses, speech therapists and special needs early childhood educators.

### The makers of the future

According to the analysis published by Finnish Business and Policy Forum EVA in January 2015<sup>48</sup>, the annual net migration should be 34,000 persons instead of the current 18,000 in order to stop the decrease in the number of working-age people. The number of working-age people among the original population decreases by more than 20,000 per year as the retiring age groups are larger than the ones entering working life. We cannot set the population trends straight alone. Approximately 31 per cent of the currently unemployed are difficult to employ due to a low level of education, high age and long-term unemployment. Neither is there a large amount of additional labour available in non-working groups, such as students, stay-at-home mothers or pensioners. Indeed, according to EVA's analysis, immigrants are Finland's most important labour reserve. **By increasing migration, the number of working-age people can be increased and efforts can be made to raise the employment rate to the sustainable 75 per cent level from the current 69 per cent.** Nevertheless, the analysis points out that although the age structure can be mended through immigration, it is not an automatic solution. In addition to a favourable age structure, the employment rate must rise among both immigrants and the original population. In other words, immigration as such does not solve the problem but immigrants must also be capable of finding employment.

### Work permit policies

The regional work permit policies prepared by the Centres for Economic Development, Transport and the Environment (15 centres) are a tool for regulating

<sup>48</sup> Tulevaisuuden tekijät – Suomi ei pärjää ilman maahanmuuttoa, Pekka Myrskylä and Topias Pyykkönen, EVA Analysis No 42, 29 January 2015: <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/01/Tulevaisuuden-tekijät.pdf>

labour migration. The regional work permit policies include a list of professional fields in which labour availability has declined. To these fields, labour can generally be hired from outside the EU/EEA without determining the availability of labour.

The social and health care occupations are those most frequently listed in the policies of different regions as occupations in which labour availability is considered to have declined. Other than this, the situations in different regions vary more. This can be seen, for instance, by examining which regions need

labour migration for agricultural work. Even if the annual number of positive preliminary decisions on residence permits for an employed person is low in certain regions, the significance of foreign labour is still substantial. In North Ostrobothnia, for instance, such professional fields probably include agricultural/animal workers and personnel working on mine and nuclear power plant sites.

(The regional work permit policies and the shortage occupations currently included in them are discussed in more detail in Appendix A2.)

**Q12.(a)** *Please indicate any challenges and risks associated with the use of instruments for identifying labour shortages and the need for migration labour in your (Member) State. (based on existing studies/evaluations or information received from competent authorities)*

Forecasting the future is always risky. Changes in the economic cycles bring their own challenges and the situations on the labour markets change very quickly. This has been observed in the field of electronics, for instance, where training was arranged on the basis of the occupational barometer in order to alleviate labour shortage and after a short while the sector was facing a surplus of labour. It may also happen that a structural change predicted for a certain sector is not realised.

The short-term labour market outlook, for instance in the social and health care sector, is affected by the municipal situation as well as regional mobility. Of these, the regional mobility of labour is in particular affected by the situation in the housing market. Long-term forecasts always involve significant uncertainties and assumptions. For instance, the realisation of long-term social and health care forecasts is affected by the following factors, among others: whether the assumptions of delayed service needs are accurate and whether students complete the training for the sector in Finland and then find employment according to the targets set by educational administration.

Generally speaking, long-term forecasts take into account the amount of retiring population and the retirement age. Even if these estimates were roughly accurate, they do not necessarily illustrate the number of jobs becoming available and potential future labour shortage: it seems that both the private and the public sector tend to adjust to a poor economic situation by not hiring new personnel to replace the persons retiring. New operating methods and technological development also change services,

occupational structure and labour demand.

**Classifications used in materials** extracted from different sources **may differ**, making it challenging to form a clear overall picture on the basis of the materials. At least the industrial classification and the classification of occupations are used, both of which have been updated over the years. In the summer of 2014, the Ministry of Employment and the Economy (MEE) adopted the new competence-based ISCO classification of occupations that now matches with the classification used by Statistics Finland, whereas VATT uses an older classification of occupations published in 2001.

Due to **statistical methods**, different sources may give a very different picture of unemployment rates, for instance. For example, when the number of the unemployed is reviewed on the basis of Statistics Finland's labour force survey on the one hand, and on the basis of MEE's employment service statistics describing unemployed job seekers on the other, the difference is significant.<sup>49</sup>

The occupational barometer system plays a key role in the determination of shortage occupations. The authors of the *Onko työvoimapula totta? (Is labour shortage true?)* report suggest that it would be worthwhile to develop the occupational barometer so that the review period would be one year instead of the current six months. This would make it possible to avoid the problems caused by seasonal fluctuation in the interpretation of the barometer: a certain sector may look very different in the winter and in the summer, in which case it is not

<sup>49</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste, Syksy 2014, Johanna Alatalo, Hanna Hämäläinen and Tallamaria Maunu, MEE analyses 60/2014, pp. 15–16: [http://www.tem.fi/files/41255/Ennuste\\_syksy\\_2014.pdf](http://www.tem.fi/files/41255/Ennuste_syksy_2014.pdf)

necessarily a functional approach to prepare winter-related forecasts on the basis of summer-related information. According to the report, the occupational barometer might also focus more on describing the current situation instead of forecasting. This could serve as a better basis for policy recommendations as forecasting the future increases uncertainty in describing the current labour market situation, a task that is already difficult as such.

The Onko työvoimapula totta? (Is labour shortage true?)<sup>50</sup> report also highlights the fact that **the availability of labour is assessed on the basis of regional work permit policies** that include professional field and sector specific estimates of labour situation only in the region in question. **However, a residence permit for an employed person** is usually issued for working in a certain professional field and **allows its holder to work**

**anywhere in the country.** According to the report, it should be considered whether the assessment should be nationwide as the residence permit for an employed person is nationwide, too.

With regard to employment services, Finland faces the challenge that **public employment services are not informed of all job vacancies:** in reality, there may be twice as many unfilled job vacancies as indicated by public statistics. **In practice, approximately half of the companies** do not use public recruitment services offered by the Employment and Economic Development Offices but instead **resort to their own channels or private service providers.** Consequently, the occupational barometer system that is based on the estimates of the Employment and Economic Development Offices is not sufficient.

**Q12. (b)** *Are there shortage occupations which are not addressed through labour migration (for example because of political concern, sensitivity of the jobs, etc.). If so, how is this determined?*

Pursuant to Section 7 of the Finnish State Civil Servants Act<sup>51</sup>, only Finnish citizens can be appointed to certain state civil service offices. Such offices include, for instance, certain offices in the judicial system, Defence Forces and police force; however, there is no labour shortage in these offices. The same applies to the President of the Republic and ministers who, pursuant to the Constitution of Finland, must be Finnish citizens.

Pursuant to Section 8 c of the Finnish State Civil Servants Act, appointment to certain offices may also require that the appointee has been issued with a personal security clearance as defined in the Finnish Security Clearance Act. This may prevent the hiring of an immigrant in individual cases.

Inadequate Finnish or Swedish language skills tend to be an obstacle to recruitment in the Finnish labour market. The employers' language skill expectations have been criticised for being unreasonable, and

a change of attitude may be in order: the issue of inadequate Finnish language skills is often cited, even when the work itself does not require knowledge of the Finnish language. However, the shortage occupation lists include occupations that require good Finnish or Swedish skills and the hiring of an immigrant without adequate language skills is practically out of the question. For instance, the latest occupational barometer for Uusimaa (I/2015) indicates that there is shortage of contact centre salespersons, speech therapists and several social and health care professionals. These occupations can be considered to require adequate Finnish or Swedish skills.

The knowledge of languages required of state and municipal civil servants is based on the Finnish Act on the Knowledge of Languages Required of Personnel in Public Bodies. In the public sector, legislation-based qualification requirements affect recruitment and the availability of labour.

<sup>50</sup> <http://www.labour.fi/tutkimusjulkaisut/raportit/raportti27.pdf>

<sup>51</sup> See the State Civil Servants Act, Section 7: Only Finnish citizens can be appointed to the following offices: 1) the Chancellor of Justice and the Deputy Chancellor of Justice as well as the Head of the Administrative Unit of the Office of the Chancellor of Justice and the Referendary Counsellor of the Office of the Chancellor of Justice, as Department Head; 2) the State Secretary, the Permanent State Secretary, the Permanent Secretary, the Head of Department and the Head of Office and a corresponding or higher office; 3) an office in the administration of foreign affairs; 4) the office of a judge; 5) the office of an head of an agency, with the exception the office of a university rector; 6) the office of the head of the branch responsible for duties related to the rescue and emergency preparedness services of a Regional State Administrative Agency; 7) an office involving duties of a prosecutor or a bailiff; 8) the office of a police officer as per the Police Act (872/2011); 9) an office involving the membership of a prison board; 10) an office in the Ministry of Defence, the Finnish Defence Forces and the Finnish Border Guard; 11) an office in the Finnish Security Intelligence Service other than that of a police officer; 12) an office in the Customs Administration with a right of arrest and an office in the Customs Administration involving participation in overseeing and securing Finland's territorial integrity or criminal investigation and supervision duties within the Customs Administration's scope of operations; 13) offices of directors reporting directly to the Director Generals of the Finnish Transport Safety Agency and the Finnish Transport Agency.



## Section 3: Monitoring the outcomes of labour migration policy in relation to shortage occupations

**Q13.** Are the outcomes of labour migration policies in relation to shortage occupations monitored in your (Member) State? If yes, please describe:

a) What are the monitoring mechanisms (e.g. workforce analysis, analysis of types and number of work permits granted, sectoral analysis, discussions with employers, etc.)? Is there a formal mechanism(s) to monitor the effects of migration on the labour market in your (Member) State or is this done on an ad-hoc basis?

b) At what level are labour migration policy outcomes monitored (e.g. workforce, sectors, skill levels, occupations)?

c) Which organisations carry out such monitoring? For example, are these produced by national agencies; academics; NGOs?

d) Is the monitoring laid out in legislation or soft law (e.g. circulars, policy documents)?

**In Finland, the effects of immigration policy on labour shortage and the national labour market are not systemically monitored.** However, when the regional work permit policies are prepared, the effectiveness of the previous policy is taken into account. Other than this, monitoring is case-specific and sometimes sector-specific. For instance, the situation of flight attendants is currently being monitored as the national airline Finnair has outsourced its personnel due to savings pressures.

The development of the number of employment-based residence permits and visas issued to third-country nationals is monitored. Instead, **there is no systematic monitoring of what kind of significance the permits granted have** (had) from the labour shortage point of view and how immigration or foreign labour has affected the national labour market. Furthermore, there is no monitoring with regard to what happens after the permit has been issued: have the persons in question remained in the country or left and have they moved to other employment. It must also be taken into account that the majority of labour uses other permit channels than applying for a residence permit for an employed person which requires the determination of the availability of labour. For this reason, the monitoring of positive permit decisions does not provide a reliable overall picture.

In its performance audit report on work-based immigration<sup>52</sup> from 2012, the National Audit Office of Finland (NAO) highlighted the monitoring of the effects of labour migration. The audit report states that the effects of labour migration on the public economy and the labour market are difficult to assess as labour migration has not been separated from other migration in statistics, studies or the state budget. The audit observed **shortcomings in the registration of and statistics on the use of foreign labour, and as a result, it is difficult to make a reliable estimate of the amount and use of foreign labour.** According to the audit report, the improvement of the information base related to foreign labour would also support the setting of policy targets and the monitoring of the effectiveness of measures taken.

According to an analysis by VATT Institute for Economic Research<sup>53</sup>, integration policy offers a way to contribute to immigrants' integration into the labour market and, for its part, this integration has a positive impact on the public economy as income transfers decrease. However, VATT's analysis does not reveal what kind of impact immigration policy has had on labour shortage and the national labour market. The analysis states that the effects of immigration on Finns' employment rate and wages has not been studied thus far. Nevertheless, international studies indicate that the effects of

<sup>52</sup> Työperäinen maahanmuutto, Performance audit report, The National Audit Office of Finland's audit reports 13/2012:

[http://www.e-julkaisu.fi/vtv/tyoperainen\\_maahanmuutto/](http://www.e-julkaisu.fi/vtv/tyoperainen_maahanmuutto/) See the abstract in English [http://www.vtv.fi/files/3146/13\\_2012\\_Abstract.pdf](http://www.vtv.fi/files/3146/13_2012_Abstract.pdf)

<sup>53</sup> Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen, VATT working group, VATT Analysis 1-2014, VATT Institute for Economic Research, Helsinki 2014: [http://www.vatt.fi/file/vatt\\_publication\\_pdf/j67.pdf](http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j67.pdf)

immigration on the labour market are probably minor. Immigration can be expected to create both winners and losers in the labour market. Winners include both the immigrants themselves and those original population employees whose skills complement the immigrants' contribution. The better availability of labour will probably entice companies to invest more and thus create new jobs. Due to immigration, a part of the original population will face fiercer competition in the labour market, at least temporarily. Their wages and employment rate will fall as a result of immigration.

An analysis by Finnish Business and Policy Forum EVA<sup>54</sup> states that **our most important labour reserve is immigrants** as in the next 10–15 years, no other population group will compensate the decrease in the number of working-age people. The analysis looks into how people with a foreign background find employment and uses this as a means to review how the increase of immigration would affect the labour market. The employment rate of immigrants is slightly over 50 per cent. Along with the recession, the employment rate has decreased somewhat but, nevertheless, it has improved by nearly ten percentage points from the turn of the millennium. Immigrants come to Finland at the best working age. All in all, there are

approximately 226,000 working-age persons with an immigrant background in Finland, of whom 112,000 are working and 44,000 are studying. The share of foreign-language employed persons has tripled since the beginning of the 2000s. Each year, 20,000 berry pickers also visit Finland and are not visible in statistics as they are employed temporarily. In addition, approximately 70,000 posted or temporary workers from neighbouring countries visit Finland, and there is only a little information about them.

According to EVA's analysis, employed immigrants are a very heterogeneous group and there are substantial differences between immigrant groups with regard to employment. Among immigrants, the relative share of entrepreneurs is even higher than among the employed members of the original population. Many immigrants are employed in the so-called low-paid sectors, especially in the capital region. Often, immigrants accept any job that is available, even if it involves part-time work, irregular working hours or working during the weekend. The highest number of immigrants can be found in property services, up to 40 per cent of those employed in the Helsinki region. Other major sectors providing employment for immigrants include the restaurant sector, building construction and staffing business.

**Q14.** *For each of the instruments and tools used for monitoring the outcomes of labour migration policy in relation to shortage occupations in Q13a, please outline how it is used? Are there formalised mechanisms to disseminate the results of each monitoring mechanism listed in Q13(a)? (Y/N) If yes, please describe*

In Finland, the effects of immigration policy on labour shortage are not systemically monitored. However, when the regional work permit policies are

prepared, the effectiveness of the previous policy is taken into account.

**Q15.** *Please outline the role of social partners (including organised representatives of employers and employees) and other stakeholders in monitoring the effects of labour migration on the labour market? Is there a formalised mechanism to consult/involve social partners or is their involvement on an ad-hoc basis?*

The regional work permit policies prepared by the Centres for Economic Development, Transport and the Environment define the professional fields and sectors to which labour can be hired from outside the EU/EEA without determining the availability of labour. Labour market organisations and several other cooperation partners participate in the preparation of the work permit policies and the monitoring of their effectiveness.

Different parties prepare sector-specific reports, and **there are different views with regard to whether there is labour shortage or not and what are the effects of labour migration.** For instance, one of the background factors for the report *Onko työvoimapula totta?* (Is labour shortage true?)<sup>55</sup>, prepared with the support of the Service Union United PAM, was the then recent regional work permit policy by the Centre for Economic Development, Transport and the Environment for

<sup>54</sup> Tulevaisuuden tekijät – Suomi ei pärjää ilman maahanmuuttoa, Pekka Myrskylä and Topias Pyykkönen, EVA Analysis No 42, 29 January 2015: <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/01/Tulevaisuuden-tekijät.pdf>

<sup>55</sup> *Onko työvoimapula totta?* Seija Ilmakunnas, Ohto Kanninen and Tomi Husa, Labour Institute for Economic Research, Reports 27, Helsinki 2013: <http://www.labour.fi/tutkimusjulkaisut/raportit/raportti27.pdf>

Uusimaa, according to which cleaners were exempted from the determination of the availability of labour as the labour availability in the sector was considered to have declined. Using the cleaning sector as an example, the report states that a statistics-based estimate does not support the view that the labour availability in the sector has declined.

One of the goals of the Helsinki Region Chamber of Commerce is to establish, together with the

Cities of Espoo, Vantaa and Helsinki, an advisory and guidance service point for labour migration, called International House, in the metropolitan area. The key authorities related to immigration and employment of foreigners would be involved in the activities. This would contribute to the assessment of the effects of immigration and the targeting of actions.

**Q16.** Please indicate any **challenges** associated with monitoring the outcomes of labour migration policy in relation to shortage occupations in your (Member) State or the impact of labour migration on the labour market at large (based on existing studies/evaluations or information received from competent authorities)

**Finland is lacking a systematic compilation of statistics and monitoring with regard to labour migration. The systems of different administrative sectors are not compatible** – their data content cannot be combined to form an overall picture.

In its performance audit report on work-based immigration, the National Audit Office of Finland (NAO) highlighted the shortcomings in the registration of and statistics on the use of foreign labour. As information on temporary foreign workers is fragmented in different authorities' registers, it is difficult to make a reliable estimate of the amount and use of foreign labour. The so-called TUTKA working group proposed a statistics system as a solution to these problems; however, the development of the system has not been started due to financial reasons.

At the moment, each party assesses the effects of labour migration in their own silo. The parties do not necessarily share a consensus about the significance of listing a certain sector as a shortage sector. For instance, if labour availability in the property services sector, determined as one of the shortage sectors, is "in balance" after the determination of the availability of labour has been discontinued, what are the underlying reasons for this? Does this result from the hiring of workers from third countries becoming easier, from there being less jobs or from a smaller number of original population employees/EU citizens? There seems to be no capability for this kind of overall assessment of the situation and for taking retirement into account, for instance.

## Statistical Annex

### A1. Workers employed by selected occupations and estimated unfilled vacancies (*statistics for the latest available year*)

Member States are requested to also provide statistics on a number of pre-selected occupations. The occupations in the table below are selected on the basis of the occupations that most frequently feature in (Member) States' shortage lists identified in the recent EMN Inform "Approaches and tools used by Member States to identify labour market needs". This section of the Statistical Annex is also aimed at collecting statistics on intra-EU mobility in terms of filling in shortage occupations.

If statistics are available based on ISCO-08, please provide the statistic based on the ISCO-08 number in brackets.

If statistics are not available based on ISCO-08, please provide the **national equivalent** available.

If your Member State has not yet adopted ISCO-08, but can provide ISCO-88 statistics, please provide the ISCO-88 statistics where statistics is available for the categories and sub-categories below.

**Table 1: Workers employed by specific occupations and estimated unfilled vacancies (last available year)<sup>56</sup>**

Specific occupations	Total employment 2012			Employment of EU-nationals from other Member States 2012			Employment of third-country nationals 2012			Number of residence permits issued to third-country nationals for specific occupations <sup>57</sup> 2014			Number of unfilled vacancies 2014	Comments
	Male	Female	Total	Male	Female	Total	Male	Female	Total	Male	Female	Total		
<b>Health Professional (22)</b>	10647	24921	35568	342	523	865	117	165	282	20	60	80		
<b>Of which: Medical doctors (221)</b>	7803	11517	19320	282	383	665	70	87	157	n/a	n/a	n/a	2829	
<b>Of which: Nursing and Midwifery Professionals (222)</b>	397	5307	5704	1	3	4	1	1	2	20	60	80	556	
<b>Personal care workers (53)</b>	13129	159070	172199	218	1444	1662	341	1551	1892	9	53	62		
<b>Of which: Child Care Workers (5311)</b>	1224	41012	42236	44	331	375	33	278	311	5	51	56	6665	
<b>Of which: Health Care Assistants (5321)</b>	7421	72793	80214	100	638	738	200	810	1010	2	2	4	14206	

<sup>56</sup> Statistics Finland's statistics on the number of the employed (total number, EU nationals, third-country nationals) are from the year 2012. The Finnish Immigration Service's statistics on residence permits are from the year 2014.

The Ministry of Employment and the Economy's statistics on unfilled vacancies are from the year 2014.

<sup>57</sup> The statistics concerning the first residence permits are from 2014. The statistics presented concern the residence permits for employed persons. The issuance of a residence permit for an employed person is a two-phased process in which the Employment and Economic Development Office (TE Office) gives a partial decision after carrying out the determination of the availability of labour, subsequent to which the Finnish Immigration Service makes a final decision on the matter. The occupational data is recorded in the partial decisions given by the Employment and Economic Development Office (TE Office). Statistical information based on occupations or occupational fields is not entirely reliable, since the database of the Finnish Immigration Service does not contain all ISCO codes.

Individuals who come to Finland to work in occupations that require special skills and higher education (including doctors, engineers, IT specialists, teachers) are usually issued with a residence permit for a specialist (instead of a residence permit for an employed person). Occupational data regarding specialists is not accessible through the statistics on residence permits in the same way as it is in respect of those applying for a residence permit for an employed person. The residence permit process for specialists consists of a single phase: The Finnish Immigration Service makes the decision without the TE Office's partial decision. The occupation or occupational field is not recorded in the system in a statistically reliable way. The occupational data is based solely on the data given by the applicant in his or her application (the occupation is usually obtained from the employer's occupational titles).

n/a (not available)

- (no cases)

<b>Of which: Home-based Personal Care Workers (5322)</b>	1304	21737	23041	27	242	269	52	188	240	2	-	2	8400	
<b>Personal Services Workers (51)</b>	43970	69601	113571	1070	1157	2227	3086	1291	4377	456	162	618		
<b>Of which: Cooks (5120)</b>	12899	29397	42296	421	240	661	1991	513	2504	272	28	300	11781	
<b>Of which: Waiters (5131)</b>	3741	10717	14458	249	254	503	620	354	974	7	6	13	9764	
<b>Of which: Cleaning and Housekeep services in offices, hotels and other establishments (5151)</b>	1587	4305	5892	57	175	232	121	83	204	173	90	263	1583	
<b>Of which: Domestic Housekeepers (5152)</b>	260	261	521	5	6	11	13	15	28	4	38	42	13	
<b>Skilled Agricultural, Forestry and Fishery Workers (6)</b>	45686	22700	68386				640	451	1091	576	420	996		
<b>Of which: Field Crop and Vegetable Growers (6111)</b>	8810	2447	11257	65	44	109	45	31	76	10	13	23	9	
<b>Of which: Gardeners; Horticultural and Nursery Growers (6113)</b>	3786	3375	7161	118	166	284	275	267	542	385	309	694	9463	
<b>Of which: Livestock and Dairy Producers (6121)</b>	11124	7981	19105	295	283	578	174	93	267	5	1	6	431	
<b>Information and Communications Technology Professionals (25)</b>	29314	8902	38216	639	81	720	624	152	776	n/a	n/a	n/a		
<b>Of which: Software and Applications Developers and Analysts (251)</b>	25030	7827	32857	580	75	655	577	144	721	n/a	n/a	n/a	4786	
<b>Of which: Database and Network Professionals (252)</b>	4284	1075	5359	59	6	65	47	8	55	n/a	n/a	n/a	1197	
<b>Teaching professionals (23)</b>	37212	91158	128370	1124	975	2099	889	701	1590	n/a	n/a	n/a		
<b>Engineering Professionals (excluding Electro-technology) (214)</b>	37422	7091	44513	411	91	502	326	94	420	n/a	n/a	n/a	5866	
<b>Architects, Planners, Surveyors and Designers (216)</b>	8284	5403	13687	126	74	200	80	51	131	n/a	n/a	n/a	764	
<b>Accountants (2411)</b>	4839	9149	13988	48	48	96	41	58	99	n/a	n/a	n/a	585	

## A2. Top 15 professions included in lists of shortage occupations (*statistics for the latest available year*)

This part of the Statistical Annex aims to collect data on the occupations included in lists of shortage occupations and any estimations of unfilled vacancies.

If there are several regional lists of shortage occupations instead of a national list, please fill in the table below providing data for each region. You can create new tables below per region. Alternatively, you can use the box provided below to provide a descriptive overview and any available data.

If statistics is available based on ISCO-08, please provide the statistic based on the ISCO-08 number in brackets.

If statistics are not available based on ISCO-08, please provide the **national equivalent** available.

**Table 2: Statistics on lists of shortage occupations**

ISCO-08 (4 digit level)				
	Occupation included in the list of shortage occupations	Is there a specified number of vacancies to be filled with labour migrants from third-countries? (Y/N) If yes, please provide the number	Are there any special conditions for migrants from third-countries applying for shortage occupations? (Y/N) If yes, please describe. <sup>58</sup> Please describe conditions which are targeted to TCNs as well as other conditions that may affect TCNs' employment (for example, some professions may be regulated and may concern only MS nationals)	Source and additional information
1	Contact centre salespersons (5244)	No	Requires a residence permit for an employed person, and when the permit is being issued, a case-specific local labour market test is conducted unless the professional field has been exempted from the determination of the availability of labour in the regional work permit policy.	The Ministry of Employment and the Economy The national occupational barometer, shortage occupations 2014 (MEE compiles a national occupational barometer on the basis of the barometers prepared by the Employment and Economic Development Offices in their regions)
2	Specialist medical practitioners (2212)	No	Specialist medical practitioners are specialists. A specialist may work with a regular residence permit (other residence permit for gainful employment), the granting of which does not require the labour policy practice of a local labour market test.  Practising the profession requires a licence granted by Valvira.	See above.

<sup>58</sup> There are several different types of residence permits that can be issued for working in Finland, and working is also possible with a visa/ on a visa-exempt basis. The permit type applicable to each situation is determined by the employment in question: what kind of work the person actually does, what his/her duties involve, what kind of salary he/she is paid and how long the employment lasts. In addition, it must be taken into account that the determination of the availability of labour is not applied to cases in which the third-country national has gained his/her degree in Finland. (See also Q1. (a) above.)

Employment may require certain qualifications. Decisions on the competence of qualifications obtained outside Finland are made by the Finnish National Board of Education. Private sector employers generally assess the competence of qualifications obtained outside Finland themselves in making recruitment decisions.

Professional practice rights in Finland are granted by the industry-specific authorities. For instance, practising a profession may require a licence granted by Valvira, the National Supervisory Authority for Welfare and Health. Valvira grants, upon application, the right to practice a health care profession in Finland, both to health care professionals trained in Finland and those trained abroad. For more details, see:

[http://www.valvira.fi/en/licensing/professional\\_practice\\_rights](http://www.valvira.fi/en/licensing/professional_practice_rights)

3	Dentists (2261)	No	<p>Dentists are specialists. A specialist may work with a regular residence permit (other residence permit for gainful employment), the granting of which does not require the labour policy practice of a local labour market test.</p> <p>Practising the profession requires a licence granted by Valvira.</p>	See above.
4	Generalist medical practitioners (2211)	No	<p>Generalist medical practitioners may be amanuenses, in which case working requires a residence permit for an employed person and the determination of the availability of labour unless stated otherwise in the regional work permit policy.</p> <p>A generalist medical practitioner may also be a specialist, in which case a regular residence permit (other residence permit for gainful employment) without the determination of the availability of labour is sufficient.</p> <p>Practising the profession requires a licence granted by Valvira.</p>	See above.
5	Commercial sales representatives (3322)	No	<p>Depending on the case, working may require a residence permit for an employed person and the determination of the availability of labour unless stated otherwise in the regional work permit policy, or working may be possible with a regular residence permit (other residence permit for gainful employment) without the determination of the availability of labour.</p>	See above.
6	Audiologists and speech therapists (2266)	No	<p>Depending on the case, working may be possible as a specialist with a regular residence permit (other residence permit for gainful employment) without the determination of the availability of labour, or working may require a residence permit for an employed person and the determination of the availability of labour unless stated otherwise in the regional work permit policy.</p> <p>Practising the profession of a speech therapist requires a licence granted by Valvira.</p>	See above.
7	Nursing associate professionals (3221)	No	<p>Requires a residence permit for an employed person, and when the permit is being issued, a case-specific local labour market test is conducted unless the professional field has been exempted from the determination of the availability of labour in the regional work permit policy.</p> <p>Practising the profession requires a licence granted by Valvira.</p>	See above.

8	Social work and counselling professionals (2635)	No	Depending on the case, working may be possible as a specialist with a regular residence permit (other residence permit for gainful employment) without the determination of the availability of labour, or working may require a residence permit for an employed person and the determination of the availability of labour unless stated otherwise in the regional work permit policy.	See above.
9	Special needs teachers (2352)	No	Working may be possible with a regular residence permit (other residence permit for gainful employment) without the determination of the availability of labour, or if employment lasts longer than a year, working requires a residence permit for an employed person and the determination of the availability of labour unless stated otherwise in the regional work permit policy.	See above.
10	Nursing professionals (2221)	No	Requires a residence permit for an employed person, and when the permit is being issued, a case-specific local labour market test is conducted unless the professional field has been exempted from the determination of the availability of labour in the regional work permit policy.  On a case by case basis, practising the profession may require a licence granted by Valvira. <sup>59</sup>	See above.
11	Psychologists (2634)	No	Psychologists are specialists. A specialist may work with a regular residence permit (other residence permit for gainful employment), the granting of which does not require the labour policy practice of a local labour market test.  Practising the profession requires a licence granted by Valvira.	See above.
12	Dental assistants and therapists (3251)	No	As a rule, requires a residence permit for an employed person, and when the permit is being issued, a case-specific local labour market test is conducted unless the professional field has been exempted from the determination of the availability of labour in the regional work permit policy.  Practising the profession requires a licence granted by Valvira.	See above.
13	Early childhood educators (2342)	No	Requires a residence permit for an employed person, and when the permit is being issued, a case-specific local labour market test is conducted unless the professional field has been exempted from the determination of the availability of labour in the regional work permit policy.	See above.
14				
15				

<sup>59</sup> Senior nursing officer and head nurse (nursing professionals) are not licenced professions. The employer decides on the qualification requirements for senior nursing officers/head nurses. These nursing professionals usually have a higher academic degree, with health care training as a basis in which case they are licensed by Valvira.



*Please provide any additional statistics or information regarding the national/regional lists of shortage occupations*

**The regional work permit policies** prepared by the Centres for Economic Development, Transport and the Environment (15 centres) **include a list of professional fields in which labour availability has declined** and to which labour can generally be hired from outside the EU/EEA without determining the availability of labour. The following presents some examples of shortage occupations currently included in the work permit policies:

According to the work permit policy for **Uusimaa** (12 December 2014), the intention is to tackle labour shortage with immigration with regard to the following occupations: health care professionals; cooks with the exception of waiters, pizzeria and kebab restaurant cooks and other fast food preparers; domestic cleaners and helpers as well as domestic housekeepers; cleaners and helpers in offices, hotels and other establishments.

According to the work permit policy for **Kainuu and North Ostrobothnia** (14 October 2014), in order to improve the availability of skilled labour, residence permits for employed persons may be supported without a separate determination of the availability of labour in North Ostrobothnia and Kainuu for skilled metal working machine operators, welders, nursing associate professionals, medical doctors, psychologists, social workers and veterinarians, and in addition to the above, in Kainuu for pharmaceutical technicians and assistants as well as dentists and in North Ostrobothnia for agricultural workers, farm relief workers and garden and horticultural labourers.

The work permit policy for **Lapland** states (28 January 2015) that, in order to improve the availability of skilled labour, the Employment and Economic Development Office may support the granting of a residence permit for an employed person without a separate determination of the availability of labour in the following professional fields: 1) agricultural work; 2) health care professional positions (such as nursing associate professionals, medical doctors); 3) cleaning work, with the exception of part-time positions; 4) waiters and chefs, with the exception of part-time waiter positions; 5) teachers; 6) car mechanics, heavy machinery mechanics; 7) bus drivers, articulated vehicle drivers; 8) forest machinery operators; 9) positions in the metal sector.

In the region of the Centre for Economic Development, Transport and the Environment for **Ostrobothnia**, the resolution in the work permit policy (18 February 2014) is that the availability of labour has declined in the following professional fields, and as a result, a residence permit may be supported without a separate determination of the availability of labour: health care professionals (medical doctors, nursing associate professionals, practical nurses, health care assistants, physiotherapists, occupational therapists, dentists); agricultural workers (farm relief workers, garden and horticultural labourers and nursery labourers, fur farming); technical experts.

According to the work permit policy for **North Karelia** (17 December 2014), residence permits for employed persons may be supported in North Karelia without a separate determination of the availability of labour for the following health care professionals: medical doctors, nursing associate professionals, dentists, dental assistants and therapists.

According to the work permit policy (25 September 2013), residence permits for employed persons may be supported in the region of **Central Finland** without a separate determination of the availability of labour for medical doctors, nursing associate professionals and social workers.

According to the regional work permit policy for **Satakunta** (3 June 2013), residence permits for employed persons may be supported without the determination of the availability of labour in the following occupational groups: health care professionals (medical doctors, nursing associate professionals, health care assistants); pharmacy workers (pharmaceutical technicians and assistants and pharmacists); earthwork machinery operators; civil engineers and technicians; cleaning personnel; agricultural workers and farm relief workers.

---

According to the work permit policy (1 April 2015), the availability of labour has declined in the following professional fields and sectors in the region of **North Savo**, and consequently, the granting of a residence permit for an employed person may be supported without the vacancy being submitted for application publicly:

- 1) health care professionals in the following professional fields: medical doctors<sup>60</sup>, nursing associate professionals and psychologists;
- 2) experts of the metal and mechanical engineering sectors (such as CNC machine operator-programmers and class welders) in the current economic cycle; must be extended quickly when demand for labour picks up
- 3) seasonal agricultural, garden and horticultural workers when the average need is 3–6 months<sup>61</sup>; in other than seasonal work, there is shortage of farm workers and farm relief workers (excl. gardeners)
- 4) the cleaning service sector; the problem is that shortage is related to seasonality, working hours and the location of the job

**Recruitment problems in the municipal sector** have been investigated through the skills and labour demand survey by Local Government Employers (KT). The most difficult area of recruitment is the recruitment of labour for the positions of social workers, specialist medical practitioners, health care centre doctors, dentists/health care centre dentists, psychologists, nursing associate professionals and special needs primary education teaching professionals/special needs teachers. Difficulties are also experienced when recruiting labour for the positions of early childhood educators, private childminders, vocational education lecturers, nursing associate professionals and practical nurses, speech therapists and special needs early childhood educators.

---

<sup>60</sup> In Finland, a residence permit for employment can also be applied for on the basis of being a specialist, in which case a residence permit for an employed person is not needed (medical doctors, for instance).

<sup>61</sup> In certain situations, gainful employment in Finland is allowed without residence permit; such cases include the picking and harvesting of berries, fruit, specialty crops, root vegetables or other vegetables for three months at the maximum.

**FOKUSOITU EMN-TUTKIMUS  
1 | 2015**

# Työvoimapulan ja työvoiman maahanmuuton tarpeen määrittäminen EU:ssa

– Suomen kansallinen raportti



Euroopan unionin  
osarahoittama

# Työvoimapulan ja työvoiman maahanmuuton tarpeen määrittäminen EU:ssa – Suomen kansallinen raportti

ISBN 978-952-5920-44-4 (PDF)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin Neuvoston päätöksellä 14. päivänä toukokuuta 2008 ja se saa taloudellista tukea Euroopan unionilta. Euroopan muuttoliikeverkoston tavoitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista tuottamalla ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa näitä asioita koskevan politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.

Tutkimus on tuotettu EU-komission alaisen Euroopan muuttoliikeverkoston kansallisessa yhteyspisteessä. Komissio ei ole vastuussa julkaisussa esitetyistä näkemyksistä eikä vastaa tietojen perusteella tehdyistä päätelmistä.

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Ylitarkastaja Berit Kiuru (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Kansallinen koordinaattori Kielo Brewis (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

Panimokatu 2 A

00580 HELSINKI

Puh. 0295 430 431

emn(at)migri.fi

[www.emn.fi](http://www.emn.fi)

[www.emn.europa.eu](http://www.emn.europa.eu)

Ulkoasu ja taitto: OS/G Viestintä Oy

© kannen kuva: Kirijaki

---

# Sisällysluettelo

<b>Top-line “factsheet” .....</b>	<b>4</b>
<b>Section 1: General overview of the national labour migration policy and recent public and policy debates on labour migration.....</b>	<b>6</b>
<b>Section 2: Overview of instruments used for identifying current and future labour and skills shortages and for anticipating the need for labour migration .....</b>	<b>9</b>
<b>Section 3: Monitoring the outcomes of labour migration policy in relation to shortage occupations .....</b>	<b>24</b>
<b>Statistical Annex .....</b>	<b>27</b>

---

## Top-line “factsheet”

### NATIONAL CONTRIBUTION OF FINLAND

Suomi ei sovelle työvoiman maahanmuuton yhteydessä kiintiöitä eikä pisteytysjärjestelmää. Sen sijaan **Suomi soveltaa työvoiman saatavuusharkintaa työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä**. Saatavuusharkinnan kohteena oleva työvoiman määrä on kuitenkin suhteellisen pieni valtaosan työvoimasta tullessa muuten kuin työntekijän oleskelulupaa hakemalla.

Saatavuusharkinnassa otetaan huomioon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) **alueelliset työlupalinjaukset**, jotka valmistellaan monipuolisen aineiston pohjalta. Valmisteluun osallistuvat työmarkkinajärjestöt ja useat muut yhteistyötahot. Yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa perustuu lainsäädäntöön. Työlupalinjaukset sisältävät listan ammattialoista, joissa työvoiman saatavuus on vaikeutunut. Näiden ammattialojen kohdalla työvoimaa voidaan lähtökohtaisesti palkata EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta.

**Työvoimapulalle ei ole Suomessa yhtenäistä määritelmää**. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) selvittää Tilastokeskuksen tekemien **työnantajahaastattelujen** avulla, kuinka moni työvoimaa hakenut toimipaikka: 1) on kokenut rekrytointiongelmia ja 2) kuinka moni näistä työvoimaa hakeneista on jäänyt kokonaan tai osittain vaille työvoimaa. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvien katsotaan olevan niitä, joissa on työvoimapula.

Työnantajahaastattelujen lisäksi **Ammattibarometri-järjestelmä** on keskeisessä asemassa pula-ammattiteja määriteltäessä. Työ- ja elinkeinoministeriö kokoaa kolme kertaa vuodessa Ammattibarometri-järjestelmään työ- ja elinkeinotoimistoissa (TE-toimistot) tehdyt arviot siitä, onko noin 200 työelämän keskeisen ammatin suhteen odotettavissa rekrytointiongelmia seuraavan puolen vuoden aikana. TE-toimistot arvioivat asiantuntemuksensa mukaan sitä, onko ammattien suhteen: 1) paljon pulaa hakijoista; 2) pulaa hakijoista; 3) tasapaino; 4) liikaa hakijoita; 5) paljon liikaa hakijoita. Työmarkkinatoimijoiden käytössä on myös yksityisen palveluntarjoajan ylläpitämä foreammatti.fi-tietopalvelu, joka esittää työmarkkinatietoa alue- ja ammattikohtaisesti.

Suomen talous ja työmarkkinat ovat kärsineet viime vuodet taantumasta. Tuoreimman helmikuussa 2015 julkaistun ammattibarometrin mukaan tilanne on kokonaisuutena kehittynyt viime aikoina niin, että **pula työvoimasta on pienentynyt ja työvoiman ylitarjonta kasvanut**. Pula-ammattiteja on valtakunnantasolla vain 13, kun lähes 40 prosentissa ammatteista on ylitarjontaa. Työvoimapula kohdentuu sosi- ja terveysalalle sekä myyntityöhön.

Suomen haasteena vaikuttaa olevan **työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma**: samankin alan sisällä voi olla yhtäaikaista sekä työttömiä työnhakijoita että avoimia työpaikkoja, jotka työnantajat kokevat vaikeaksi täyttää. Työnhakijat ja avoimet työpaikat voivat olla ammatillisesti eri paria tai sijaita eri paikkakunnalla. Työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen vaikuttaa Suomessa erityisesti asuntomarkkinatilanne.

Heikosta suhdannetilanteesta huolimatta työvoiman maahanmuuton kehittämistä pidetään tärkeänä väestön ikääntymisen ja huoltosuhteen heikkenemisen vuoksi. **Maahanmuuton tulevaisuus 2020 –strategian mukaan Suomi tarvitsee** aktiivista, suunnitelmallista ja kohdennettua **työperusteista maahanmuuttoa**. Saatavuusharkinnasta luopuminen ja työperusteisen maahanmuuton lisääminen nousivat julkiseen keskusteluun huhtikuussa 2015 järjestettyjen eduskuntavaalien alla.

Työvoiman saatavuutta **ennakoidaan Suomessa lyhyellä aikavälillä työhallinnon alalla**, kun taas **opetushallinnon ennakoinnissa tarkastellaan pitkän aikavälin työvoiman tarpeita**. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT tuottaa ennakointia varten työvoiman tarvetta koskevia laskelmia. Tutkimuksia, analyyskejä ja selvityksiä työvoiman kysynnästä ja tarjonnasta ovat laatineet useat muutkin tahot, kuten Helsingin seudun kauppakamari, Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVA, KT Kuntatyönantajat ja Palkansaajien tutkimuslaitos. Nimenomaan työvoiman maahanmuuton tarvetta on pyritty määrittämään EVAn tammikuussa 2015 julkaistussa analyysissä, jonka mukaan vuotuisen nettomaahanmuuton pitäisi olla 34 000 henkilöä nykyisen 18 000 sijaan,

jotta työikäisten määrän väheneminen saataisiin pysäytettyä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on kiinnittänyt huomiota **tilastotietojen puutteisiin** erityisesti tilapäisen, lähinnä EU:n sisällä liikkuvan, **ulkomaisen työvoiman osalta**. Tilastoinnin kehittäminen ei kuitenkaan ole edistynyt taloudellisista syistä johtuen. On silti selvää, että Suomeen tullaan työhön EU-alueelta huomattavasti enemmän kuin EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Tämän EU-alueelta tulleen määrän arvioidaan olleen noin 50 000 vuonna 2013, mikä varsinkin virolaisten osalta sisältää yleensä useampia työssäkäyntijaksoja vuoden aikana. Työperusteinen maahanmuutto EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta oli samana vuonna 2013 varsin vähäistä: myönteisiä

oleskelulupapäätöksiä tehtiin yhteensä noin 9 100 ja lisäksi viisumilla ja viisumivapauden puitteissa Suomeen tuli arviolta noin 16 000 työntekijää, pääasiassa kausityöhön.

Suomessa **ei seurata systemaattisesti maahanmuuttopolitiikan vaikutuksia työvoimapulaan** ja kansallisiin työmarkkinoihin. Alueellisia työlupalinjauksia laadittaessa otetaan kuitenkin huomioon, miten edellinen linjaus on toiminut. Tällä hetkellä kukin taho arvioi työperusteisen maahanmuuton vaikutuksia omissa siiloissaan, omien intressiensä mukaan. Käsitykset eroavat sen suhteen, onko työvoimapulaa vai ei ja mitkä ovat työvoiman maahanmuuton vaikutukset.

## Section 1: General overview of the national labour migration policy and recent public and policy debates on labour migration

**Q1.** Please briefly describe how the **national labour migration policy** functions in your (Member) State.

**Q1 (a).** Are **conditions for entry and stay** for (categories of) third-country nationals provided in national legislation linked to shortage occupations?

Työntekoa varten voidaan Suomessa myöntää erinimisiä oleskelulupia: työntekijän oleskelulupa, tavallinen oleskelulupa (muu oleskelulupa ansiotyötä varten) ja elinkeinonharjoittajan oleskelulupa. Työntekooikeus voi liittyä myös viisumiin/viisumivapauteen. Kuhunkin tilanteeseen soveltuvan lupatyyppin ratkaisee kyseessä oleva työ. Esimerkiksi kausiluonteisesti työvoimaa tarvitsevilla aloilla, kuten marjatilajoilla, voi työskennellä enintään kolme kuukautta viisumilla tai viisumivapaasti, jos kyseessä on viisumivapaan maan kansalainen. Tavallinen oleskelulupa ilman työvoimapolitiittista tarveharkintaa myönnetään erityisasiantuntijoille ja muille ulkomaalaislaissa luetelluille erityisryhmille. Työvoiman saatavuusharkintaa edellyttävä työntekijän oleskelulupa puolestaan myönnetään esimerkiksi suorittavan tason työhön, kuten siivoojille ja rakennustyöntekijöille.

**Työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä selvitetään** tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan **työvoiman saatavuus**.

Käytännössä saatavuusharkintaa toteuttavat työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) antaessaan osapäätöksiä työntekijän oleskelulupahakemuksiin. Työntekijän oleskeluluvan myöntämistä harkittaessa on otettava huomioon valtakunnalliset ja alueelliset linjaukset työvoiman saatavuudesta. Valtakunnalliset linjaukset annetaan valtioneuvoston päätöksellä<sup>1</sup> ja alueelliset linjaukset asianomaisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) päätöksellä.<sup>2</sup> ELY-keskusten kulloinkin voimassa olevista **alueellisista työlupalinjauksista ilmenee ammatti- ja toimialakohtainen arvio työvoiman saatavuudesta**. Linjaukset sisältävät listan ammattialoista, joissa työvoiman saatavuus on vaikeutunut. Näiden ammattialojen kohdalla voidaan työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä pitää oletuksena, että työvoimaa ei ole saatavissa kotimaisilta työmarkkinoilta. TE-toimisto voi siten muiden edellytysten täytyessä tehdä myönteisen osapäätöksen yksittäiseen työntekijän oleskelulupahakemukseen.

**Q1 (b).** What are the instruments in place in your Member State for **managing economic migration** (quotas, labour market tests, points-based systems, other instruments) and how are they linked to labour shortages identified (for example, labour market test is not applied for third-country nationals applying for jobs listed in lists of shortage occupations)

Suomi ei sovelle työvoiman maahanmuuton yhteydessä kiintiöitä eikä pisteytysjärjestelmää. Sen sijaan **Suomi soveltaa työvoiman saatavuusharkintaa**. Työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä sovelletaan tapauskohtaista tarveharkintaa. Harkinnassa otetaan huomioon alueelliset työlupalinjaukset, jotka sisältävät listan ammattialoista, joissa työvoiman saatavuus on vaikeutunut ja joihin voidaan lähtökohtaisesti palkata työvoimaa EU- ja ETA-alueen ulkopuolel-

ta. Ulkomaalaislaki sisältää lisäksi säännökset niitä tilanteita varten, joissa Suomessa työskentely ei edellytä työntekijän oleskelulupaa ja työvoiman saatavuusharkintaa.

Työvoiman saatavuusharkinnan kohteena olevan työvoiman määrä on suhteellisen pieni. Esimerkiksi vuonna 2013 vain 9 %:lle Suomeen ulkomailta tulevasta työvoimasta myönnettiin saatavuusharkintaa

<sup>1</sup> Valtioneuvoston päätös ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevista valtakunnallisista linjauksista, annettu Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 2012.

<sup>2</sup> Ks. esim. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskeva linjaus 12.12.2014 (Dnro 2530/00.01.01/2010).



edellyttävä työntekijän oleskelulupa (6 697). Viisumilla/viisumivapauden nojalla työskenteli arviolta 21 % (16 000), tavallisella oleskeluluvalla 3 % (2 360) ja loput elinkeinonharjoittajan oleskeluluvalla (65). EU/ETA-kansalaisia oli maahan tulevasta työvoimas-

ta arviolta 67 % (50 000)<sup>3</sup>. Lisäksi on huomattava, että oikeus työskentelyyn ilman saatavuusharkintaa on esimerkiksi oleskeluluvan perhesiteen tai kansainvälisen suojelun perusteella saaneilla sekä tietyn rajoituksen opiskelijoilla.

**Q1. (c)** *To what extent does your Member State view immigration as a tool to address labour shortages? What overall role for migration to address labour shortages is envisaged by policy in your Member State?*

Suomessa ei ole selvää operatiivista kohdentamistoimintaa, jossa tietty määrä työpaikkoja täytetään ulkomaisella työvoimalla.

Kesäkuussa 2011 annetussa pääministeri Kataisen **hallitusohjelmassa** todetaan, että työvoiman saatavuusharkinta säilytetään. Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteeksi maassa olevan ulkomaisen työvoiman määrän sekä työvoiman tulevan tarpeen arvioiminen.

Valtioneuvoston kesäkuussa 2013 hyväksymä **Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia**<sup>4</sup> määrittelee pitkäjänteiset suuntaviivat Suomen maahanmuuttopolitiikalle. Strategian rinnalle on laadittu maaliskuussa 2014 julkaistu toimenpideohjelma<sup>5</sup>. Strategian mukaan Suomi tarvitsee muuttuvassa maailmassa menestyäkseen aktiivista, suunnitelmallista ja kohdennettua työperusteista maahanmuuttoa. Työvoiman maahanmuuttoa pidetään tärkeänä

Suomen työmarkkinoiden toimivuuden ja kilpailukyvyn kannalta. Osaavan työvoiman maahanmuuttoa on strategian mukaan edistettävä kehittämällä työvoiman tarpeen ennakkointia ja valmiuksia kohdentuihin rekrytointeihin ulkomailla. Kansainvälistä rekrytointia on kehitettävä etenkin työvoimaosuudeltaan suurimmalla toimialalla, sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön laatiman, keväällä 2015 valmistuneen **Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014 selonteon**<sup>6</sup> mukaan työvoiman maahanmuuton kehittämistä pidetään tärkeänä Suomen väestön ikääntymisen ja huoltosuhteen heikkenemisen vuoksi. Selonteon mukaan työttömyys lisääntyi vuonna 2013 enemmän kuin väkeä poistui työvoimasta ikääntymisen myötä. Laajempi ulkomailta rekrytointi kuitenkin ajankohtaistunee talouden ja työvoiman kysynnän piristyessä.

**Q2.** *Please briefly describe any recent public and policy debates in the area of labour migration, especially with regard to debates on how labour migration is planned to be utilised to address labour market shortages.*

Keskustelu työvoimapulasta siirtyi Suomessa takalalle vuonna 2008 alkaneen taantuman ja työllisyystilanteen heikkenemisen myötä. Työperusteisen maahanmuuton sijaan on työvoiman saatavuuden turvaamisen yhteydessä ollut viime vuosina esillä työvoimaan osallistumisen lisääminen esimerkiksi työuria pidentämällä. Työperusteista maahanmuuttoa koskeva keskustelu kuitenkin vilkastui huhtikuussa 2015 järjestettyjen eduskuntavaalien yhteydessä ja jatkuu edelleen.

Julkisuudessa esitettyjen huolestuneiden kannottojen mukaan Suomi ei ole riittävän vetovoimainen<sup>7</sup>. Suomi ei Elinkeinoelämän valtuuskunnan Evan

tammikuussa 2015 julkaiseman Tulevaisuuden tekijät -raportin mukaan selviydy ilman **maahanmuuton tuntuvaa lisäämistä**, sillä väestö ikääntyy ja työikäisten määrä vähenee hurjaa vauhtia.<sup>8</sup> Työperusteinen maahanmuutto on riittämätöntä yritysten tulevaisuuden tarpeisiin, kirjoittaa puolestaan Helsingin seudun kauppakamarin edustaja Markku Lahinen.<sup>9</sup> Maahanmuuton lisäämisen puolesta puhuvat katsovat, että maahanmuuttoa tarvitaan korkeasta työttömyydestä huolimatta, koska suuri osa siitä on rakenteellista, eikä johdu huonosta suhdanteesta.<sup>10</sup>

Monet tutkijat ja elinkeinoelämän edustajat ovat kritisoineet julkisuudessa **työvoiman saatavuus-**

<sup>3</sup> Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011-2014, sisäministeriön julkaisu 2/2015, s. 33-34:

<http://www.intermin.fi/julkaisu/022015?docID=58218>

<sup>4</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiasta:

[http://www.intermin.fi/download/51686\\_Maahanmuuton\\_tulevaisuus\\_2020\\_LOW-res\\_FINNISH.pdf?a9bf7e62e49ad188](http://www.intermin.fi/download/51686_Maahanmuuton_tulevaisuus_2020_LOW-res_FINNISH.pdf?a9bf7e62e49ad188)

<sup>5</sup> Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian toimenpideohjelma:

[http://issuu.com/sisaministerio/docs/maahanmuuttostrategian\\_toimenpideoh](http://issuu.com/sisaministerio/docs/maahanmuuttostrategian_toimenpideoh)

<sup>6</sup> Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011-2014, sisäministeriön julkaisu 2/2015:

<http://www.intermin.fi/julkaisu/022015?docID=58218>

<sup>7</sup> Ks. esim. Kauppalehti, Pääkirjoitus 17.3.2015: Vetoapua maahanmuutosta

<sup>8</sup> Helsingin Sanomat 30.1.2015: Raportti: Tarve 34 000 tulijalle vuosittain

<sup>9</sup> Kauppalehti 1.12.2014: Lisää työperäistä maahanmuuttoa

<sup>10</sup> Helsingin Sanomat, Pääkirjoitus 24.1.2015: Suomi ei vedä maahanmuuttajia

**harkintaa**, jonka noudattamisesta on päätetty nykyisessä hallitusohjelmassa<sup>11</sup>. Esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) ylijohtaja Juhana Vartiainen totesi marraskuussa 2014, että tarveharkinnasta tulisi luopua<sup>12</sup>. Tarveharkinnasta luopuminen nostettiin esiin myös maaliskuussa 2015 julkistetussa selvityksessä Strategia Suomelle<sup>13</sup>, jonka valtioneuvoston kanslia tilasi Ruotsin entiseltä valtiovarainministeriltä Anders Borgilta ja Juhana Vartiaiselta. Tarveharkinnan vastustajat katsovat, että siitä luopuminen lisäisi työvoiman saatavuutta, joka loisi uusia työpaikkoja. Vastustajien mukaan työttömyys ei johdu siitä, että Suomessa olisi liian paljon työvoimaa, vaan siitä, että työmarkkinat toimivat tehottomasti.<sup>14</sup> Tarveharkinnan kannattajiin puolestaan lukeutuu esimerkiksi ammattiyhdistysliike.<sup>15</sup> Kannattajat ovat sitä mieltä, että suomalaiset ja jo maahan

muuttaneet tulisi työllistää ennen ulkomailta tulevan työvoiman käyttämistä. Yritysmaailmaa turhauttaa saatavuusharkintaan liittyvä byrokratia ja käsittelyajat, kun taas ammattiyhdistysliikkeen pelkona on ollut, että halpatyövoiman käyttö lisääntyisi, jos saatavuusharkinnasta luovuttaisiin.<sup>16</sup>

Kokoomuksen, Keskustan, Vihreiden ja RKP:n vaali-ohjelmissa todetaan selkeästi, että työvoiman saatavuusharkinnasta on luovuttava. Helsingin Sanomien Vaalikoneeseen vastanneiden kansanedustajaehdokaiden vastauksista selviää, että puolueista perussuomalaisien, sosiaalidemokraattien ja kristillisdemokraattien ehdokkaat suhtautuvat kaikkein kielteisimmin siihen, että EU:n alueen ulkopuolelta tulevien työntekijöiden maahanmuuttoa Suomeen helpotettaisiin.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Hallituksen esityksessä eduskunnalle (269/2009) esitettiin työvoiman saatavuusharkinnasta luopumista. Ulkomaalaislain muutosesitys kuitenkin raukesi eduskunnassa vuonna 2011. Hallitusohjelman (22.6.2011) mukaan työvoiman saatavuusharkinta säilytetään työntekijän oleskelulupaa myönnettäessä.

<sup>12</sup> Kauppalehti 25.11.2014: Työmarkkinat tarvitsevat maahanmuuttajia

<sup>13</sup> Strategia Suomelle, Anders Borg ja Juhana Vartiainen, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2015: <http://vnk.fi/julkaisu?pubid=4003>

<sup>14</sup> Kauppalehti 25.11.2014: Työmarkkinat tarvitsevat maahanmuuttajia; Taloussanomien 29.1.2015: Eva: Maahanmuuttajia tarvitaan tuplasti enemmän

<sup>15</sup> SAK, Työvoiman maahanmuutto, internet-sivuilla [www.sak.fi](http://www.sak.fi) (katsottu 6.2.2015)

<sup>16</sup> Helsingin Sanomat 29.1.2015: Ulkomaalaisia vaikea palkata; Talouselämä 21.3.2015: Työluupa viipyy puoli vuotta – Startup-yritykset kärsivät; YLE 1, A-studio, 23.3.2015

<sup>17</sup> Helsingin Sanomat 7.3.2015: Työvoiman maahanmuutto jakaa keskustan ehdokkaat; Ks. myös Yle.fi 9.2.2015, Kokoomus avasi portit ulkomaiselle työvoimalle – demariedustaja hämmästelee

## Section 2: Overview of instruments used for identifying current and future labour and skills shortages and for anticipating the need for labour migration

### Q3. Definition and classification of labour shortages

#### Q3.(a) How are labour shortages **defined, identified and classified** in your Member State?

**Työvoimapulalle ei ole Suomessa yhtenäistä määritelmää.** Pula työvoimasta on moniulotteinen käsite, jota eri päätöksentekijät, viranomaiset ja tutkijat tulkitsevat eri tavoin.

**Työ- ja elinkeinoministeriö** (TEM) vastaa Suomessa työvoiman tarpeen arvioinnista ja ennakoinnista. Ministeriöllä on käytössään kaksi peruslähdetä, joiden avulla pyritään määrittämään työvoimapulaa:

**I Työnantajahaastattelut**, jotka Tilastokeskus tekee TEM:n toimeksiannosta Avoimet työpaikat -tilaston tiedonkeruun yhteydessä. Otos poimitaan Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteristä. Haastattelujen kautta selvitetään karkealla tasolla työvoimatarvetta. Niissä selvitetään: 1) kuinka moni työvoimaa hakenut toimipaikka on kokenut rekrytointiongelmia ja 2) **kuinka moni näistä työvoimaa hakeneista on jäänyt kokonaan tai osittain vaille työvoimaa**, jolloin jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat ovat niitä, joissa on työvoimapula.

**II Ammattibarometri-järjestelmä**, johon TEM kokoaa työ- ja elinkeinotoimistoissa (TE-toimistot) tehdyt arviot noin 200 työelämän keskeisestä ammatista. Arviot tehdään seutukunnittain, joita on 67. Kyseessä on laadullinen tutkimus, jonka tekevät kaikki Suomen TE-toimistot kolme kertaa vuodessa, tammikuussa, toukokuussa ja syyskuussa. TE-toimistot arvioivat ammattien kysyntä- ja tarjontanäkymiä, työvoiman saatavuustilannetta ja sitä, onko tarkasteltavina olleiden ammattien osalta odotettavissa työvoiman rekrytointiongelmia lyhyellä aikajänteellä, seuraavan puolen vuoden aikana. Ammattien työmarkkinatilanne arvioidaan viiden eri luokan mukaan: 1) **paljon pulaa hakijoista**; 2) **pulaa hakijoista**; 3) tasapaino; 4) liikaa hakijoita; 5) paljon liikaa hakijoita. Arviot perustuvat TE-toimistojen asiantuntemukseen paikallisista työmarkkinoista<sup>18</sup>. TE-toimistot eivät ole saaneet arviointia varten tark-

kaa ohjeistusta, eikä sitä ole varsinaisesti määritelty, mikä on työvoimapula.

Edellä mainittujen haastattelututkimusten ja laadullisten tutkimusten lisäksi TEM selvittää työhallinnon tilastojen avulla, **paljonko on avoimia työpaikkoja ja toisaalta työttömiä suhteessa avoimiin työpaikkoihin**. Tämänkin tarkastelun yhteydessä sovelletaan joustavia määritelmiä sen suhteen, milloin on kyse työvoimapulasta. Esimerkiksi suhdanteet vaikuttavat asiaan. On kuitenkin havaittu, että työvoimapulasta voidaan puhua siinä vaiheessa, kun on alle kaksi työtöntä avointa paikkaa kohden – silloin samat ammatit alkavat näkyä myös TE-toimistojen ammattibarometriltä.

Foredata Oy tuottaa kaikkien työmarkkinatoimijoiden käyttöön foreammatti.fi-tietopalvelua<sup>19</sup>. Palvelu esittää työmarkkinatietoa alue- ja ammattikohtaisesti. Palvelun tiedot pohjautuvat avoimeen dataan, jota täydennetään Tilastokeskuksen ostotilastojen avulla. Palvelu on käytössä koko TE-hallinnossa, joka käyttää etenkin palvelun työmarkkinaennusteita muun muassa työvoimakoulutuksen ohjaukseen ja suunnitteluun sekä palvelun muuta tietoa työnhakijoiden ohjaamiseen. **ForeAmmatti-palvelussa** ei varsinaisesti käytetä käsitettä työvoimapula, vaan ammatit luokitellaan sen mukaan, onko **työmarkkinatilanne erittäin heikko, heikko, normaali, hyvä vai erittäin hyvä**.

**Tilastokeskus** tuottaa avoimista työpaikoista tilastoa, joka perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (N:o 453/2008). **Avoimet työpaikat -tilasto** kuvaa työvoiman kysyntää, mutta ei suoranaisesti työvoimapulaa. Käsitettä työvoimapula ei tilastossa käytetä, eikä sitä ole tässä yhteydessä määritelty. Avointen työpaikkojen tilastossa selvimmän työvoiman kysynnän ja tarjonnan epäsuhtaa kuvaa **vaikeasti täytettävien avointen työpaikko-**

<sup>18</sup> Arviot perustuvat TE-toimistojen paikallisten työmarkkinoiden tuntemukseen, joka on hankittu työnantajayhteistyön ja erillisten työvoima- ja koulutustarvehaastattelujen perusteella, ja jota täydentää TE-toimistojen näkemys työnhakijoiden osaamisesta ja työllistymismahdollisuuksista. (Ks. Marttinen, J., Ammattibarometri palvelemaan TE-hallinnon työ-, elinkeino- ja koulutuspolitiikkaa. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2009).

<sup>19</sup> ForeAmmatti <http://www.foreammatti.fi>

**jen määrä.** Kuten edellä todettiin, Tilastokeskuksen Avoimet työpaikat -tilasto on haastattelu/kyselytutkimus toimipaikoille ja otoksen perustana on Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteri. Tilasto antaa tietoa työmarkkinoiden kehityksestä ja muutoksesta työnantajan näkökulmasta tarkasteltuna.

Työvoimapulaa käsitteenä on pohdittu Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:n tuella laaditussa raportissa Onko työvoimapula totta?<sup>20</sup>. Raportin mukaan työvoimapulaa käsitellään yleensä siten, että työvoiman saatavuutta tarkastellaan vallitsevilla palkoilla

ja työehdoilla. Viime kädessä kysymys on kuitenkin työmarkkinoiden kiristymisestä eli kysynnän ja tarjonnan muutosten kautta syntyvästä epätasapainosta, jota tulisi arvioida myös palkkakehityksen ja työpaikkojen avoinna olon keston kehityksen perusteella. Raportissa katsotaan, että nämä ulottuvuudet puuttuvat nykyisistä hallinnollisista määrittelyistä. Arviot työvoimapulaongelmista perustuvat yleisesti ottaen työnantaja- ja asiantuntija-arvioihin eivätkä työmarkkinatilastoihin pohjautuviin mittareihin. Raportin mukaan tilastolliset analyysit toisivat lisää läpinäkyvyyttä työmarkkinoiden kireyden arviointiin.

**Q3.(b)** *What is the level of analysis (e.g. by sectors, by occupations or by qualifications or skill levels)?*

Tilastokeskuksen työnantaja-haastattelututkimus sisältää tietoa päätoimialoittain (joita on 11) sekä sektorikohtaisesti (yritys, kotitalous, kunta). Taitotasoa ei varsinaisesti selvitetä, mutta työnantaja-haastatteluin selvitetään rekrytointiongelmien syytä, jolloin saadaan myös tietoa ongelmien taustalla mahdollisesti olevasta osaamisvajasta.

TE-toimistojen tekemä ammattibarometri pohjautuu heinäkuussa 2014 käyttöön otettuun ISCO-ammattiluokitukseen, joka on taitoon perustuva luokitus.

Työhallinnon tilastojen perusteella voi tehdä luokituksia hyvin monella tavalla: toimiala, alue, koulutus jne.

**Q3.(c)** *Are classifications of shortages defined in legislation or soft law (e.g. circulars, regulations, policy documents)? If yes, please describe and provide examples for each of the classifications.*

Työvoimapulaa ei ole varsinaisesti määritelty lainsäädännössä eikä poliittisissa asiakirjoissa.

**Q3.(d)** *To which extent the level of analysis includes region/local level?*

Tilastokeskuksen työnantaja-haastattelut tehdään aluetasolla, ELY-alueittain (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueet). Ammattibarometri voi-

daan toimittaa ELY-alueittain ja seutukunnittain. Työhallinnon tilastot voidaan tehdä jopa kuntien tarkkuudella.

**Q4.** *Do any distinctions between different types of labour shortages exist in your Member States, such as for example:*

- **short-term** (current) shortages and **longer-term** (projected) shortages; or
- **cyclical** shortages (shortages occurring due to short-term imbalances in the supply and demand in the labour market and/or by providing incentives to the labour force ) and **structural** shortages (which are due to changes, such as the adoption of new technologies, may increase the demand for certain skills that are not immediately available in the labour market, creating skills shortages even when unemployment is high).

Rekrytointiongelmia koskevissa selvityksissä käytetään erilaisia termejä kuvaamaan ongelmien luonnetta, mutta eri tavoin. Analyysien avulla pureudutaan esimerkiksi siihen, onko työvoimapulan taustalla suhdannevaihtelu vai rakenteellinen ongelma.

Kausittainen työvoimapula nousee esiin aina keväisin. Silloin tarvitaan kausityövoimaa maataloille, puutarhoihin ja marjatariloille.

Työvoimapula pidemmällä aikavälillä on ollut esillä vä-

estön ikääntymisen vuoksi. Huoli työvoiman riittävydestä pidemmällä aikavälillä on jatkunut siitä huolimatta, että työvoiman kysyntä on lyhyellä tähtämellä ollut heikkoa ja työttömyys lisääntynyt.

Viime aikoina on keskusteltu paljon **työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmasta**: samankin alan sisällä voi olla yhtäaikaisesti sekä runsaasti työttömiä työnhakijoita että avoimia työpaikkoja, jotka työnantajat kokevat vaikeaksi täyttää. Työnhakijat ja avoimet työpaikat eivät useinkaan sijaitse samalla paikkakunnalla. **Työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen vaikuttaa Suomessa erityisesti asuntomarkkinatilanne.**<sup>21</sup> Maakuntakeskusten vertailussa Uudenmaan asumiskustannukset ovat 35 prosenttia Satakuntaa ja viidenneksen Keski-Suomea korkeammat.<sup>22</sup> Työttömät ja avoimet työpaikat voivat myös olla ammatillisesti eri paria. Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien taustalla vaikuttavat lisäksi verotus ja tulonsiirroista aiheutuvat työttömyysloukut sekä alipalkkaus ja kehnot työajat avoimissa työpaikoissa.

**Työhallinnon alalla ennakoitaan työvoiman saatavuutta lyhyellä aikavälillä, kun taas opetushallinnon ennakoinnissa tarkastellaan pitkän aikavälin työvoiman tarpeita**<sup>23</sup>. Työhallinnon alalla voidaan reagoida lyhytaikaisiin, suhdanteista johtuviin rekrytointiongelmiin lyhytaikaisella työvoimakoulutuksella. Jos analysoinnin perusteella havaitaan rakenteellisia ongelmia, niihin puututaan koulutusratkaisuin opetushallinnon toimesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön johtama ennakointikon-sortio käsittelee yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön kanssa pitkän aikavälin työvoima- ja koulutustarve-ennakointiin liittyviä kysymyksiä. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT tuottaa konsortion tilauksesta työvoiman tarvetta koskevia laskelmia, joita käytetään muun muassa koulutuksen ennakoinnin pohjana.

<sup>21</sup> Valtiovarainministeriön (VM) alueellisen liikkuvuuden työryhmän mukaan tutkimuksissa on havaittu, että liikkuvuutta jarruttaa muun muassa asunnon omistaminen vuokralla asumiseen verrattuna ja asuntomarkkinatilanne. Erityisesti pääkaupunkiseudulla on nähtävissä, että asuntojen korkeat hinnat muodostavat yhden esteen muuttoliikkeelle.

Ks. tarkemmin Asuntomarkkinoiden rooli työvoiman alueellisessa liikkuvuudessa, Työvoiman alueellista liikkuvuutta edistävä työryhmä, Väliraportti I, Valtiovarainministeriö 2/2013: [http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/18857/4927\\_241968241352518.pdf](http://www.hare.vn.fi/upload/Julkaisut/18857/4927_241968241352518.pdf)

<sup>22</sup> Asumismenot 2014 –tutkimus, Omakotiliitto: <http://www.omakotiliitto.fi/asumismenot2014>

<sup>23</sup> Ks. esim. Koulutus ja työvoiman kysyntä 2025, Ennakointituloksia tulevaisuuden työpaikoista ja koulutustarpeista, Ilpo Hanhijoki, Jukka Katajisto, Matti Kimari ja Hannele Savioja, Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2011:25: [http://www.oph.fi/download/138322\\_Koulutus\\_ja\\_tyovoiman\\_kysynta\\_2025\\_Ennakointituloksia\\_tulevaisuuden\\_tyopaikoista\\_ja\\_koulutustarpeista.pdf](http://www.oph.fi/download/138322_Koulutus_ja_tyovoiman_kysynta_2025_Ennakointituloksia_tulevaisuuden_tyopaikoista_ja_koulutustarpeista.pdf)

**Q5.** Please complete the table below identifying the instruments/tools in your (Member) State used to identify labour shortages and the need for migration labour. You can list more than one instrument/tool per category.

Instruments and tools used for identifying labour market shortages and the need for migration labour	Is this instrument/tool used in your (Member) State? (Y/N)	Is this instrument used for determining labour migration needs? (Y/N)  If yes, does the instrument: (a) focus exclusively on the identifying the need for migration labour or; (b) it is a tool which aims to identify shortages for the whole workforce (including national/EU) and has a component focusing on migration?	Please briefly describe the respective tool(s) and the methodology(ies) used for anticipating the need for migration labour.	(1) Please describe the level of analysis of the particular instrument/tools (i.e. skills, occupations, sectors, professions, level of qualifications, others).  (2) Is an international (e.g. ISCO-08) or national classification of occupations used?	Which national organisation(s) use this mechanism/tool to produce information on skill shortages?	What is the geographical level of the mechanisms/tools used (e.g. national, regional, municipal)?	Additional comments
<b>Lists of shortage occupations</b>	Kyllä						
<b>I Ammatti- barometri</b>		I Ammattibarometria ei suoraan käytetä työvoiman maahanmuuton tarpeen määrittämiseen, mutta se vaikuttaa osaltaan ELY-keskusten työlupalinjauksiin.	I Ammattibarometri on työhallinnon väline, jonka avulla arvioidaan työvoiman kysyntää ja tarjontaa sekä niiden välistä tasapainoa noin 200 ammatissa ja eri alueilla. Arviot koskevat lähitulevaisuutta eli noin puolen vuoden ajanjaksoa arviointihetkestä eteenpäin.	I (1) Ammattibarometri tehdään ammattiteittain. (2) ISCO-luokitus (neljän numeron tasolta) on ollut käytössä heinäkuusta 2014 lähtien.	I ja II Ammattibarometri ja työlupalinjaukset ovat työhallinnon käyttämiä välineitä (työ- ja elinkeinoministeriö, ELY-keskukset, TE-toimistot).	I Ammattibarometrin laatii kukin TE-toimisto (15) alueellaan, seutukunta (67) tarkin taso	
<b>II ELY- keskusten alueelliset työlupa- linjaukset</b>		II Kyllä. (a) Työlupalinjauksissa määritellään nimenomaan, mille ammattialoille voidaan palkata EU/ETA-alueen ulkopuolelta ilman työvoiman saatavuusharkintaa. TE-toimistot tekevät työntekijän oleskelulupia koskevat osapäätöksensä alueellisten työlupalinjauksen perusteella.	II ELY-keskukset laativat työlupalinjaukset alueittain tilastotiedon, ammattibarometrin eli työvoiman arviointitiedon ja kolmikantaneuvottelun pohjalta.	II (1) Työlupalinjaukset tehdään ammattialoittein. (2) ISCO-luokitus on ollut käytössä heinäkuusta 2014 lähtien.		II Alueelliset työlupalinjaukset tehdään kussakin ELY-keskuksessa (15). Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskukset laativat linjauksen yhdessä. Osa linjauksessa mainituista ammattialoista on molemmille maakunnille yhteisiä, osa koskee vain toista.	

Sector analysis	Kyllä						
I Sosiaali- ja terveysalan työvoiman riittävyys nyt ja tulevaisuudessa, TEM raportteja 13/2015 <sup>24</sup>		<p>I Ei suoraan.</p> <p>Raportin johtopäätöksissä todetaan, että osaavan työvoiman saannin varmistamisessa tulevat olemaan avainasemassa teknologian nykyistä laajamittaisempi hyödyntäminen, alan vetovoiman ja työelämän laadun parantaminen, työprosessien uudistaminen, uusien palvelukonseptien kehittäminen sekä palvelutarpeiden mukainen tehtävärakenteiden uudistaminen. Mikäli edellä mainitut eivät toteudu, on valmistauduttava työvoiman tarpeen paikkaamiseen myös muilla keinoin kuten rekrytoimalla alan osaajia ulkomailta.</p>	<p>I Raportissa käsitellään nykyistä tilannekuvaa sekä lyhyen ja pitkän aikavälin näkymiä sosiaali- ja terveysalalla. Ennakoinnissa hyödynnetään esimerkiksi ammattibarometria, ForeAmmatti-palvelua ja VATT:in tutkimuksia.</p>	<p>I (1) Sosiaali- ja terveysala, toimiala ja ammatit</p> <p>(2) ISCO-luokitus</p>	<p>I Työ- ja elinkeinoministeriö</p>	<p>I Raportti käsittelee tilannetta sekä valtakunnan tasolla että ELY-alueittain</p>	
II TEM toimialaraportit <sup>25</sup>		<p>II Ei, toimialaraportteja ei käytetä työvoiman maahanmuuton tarpeiden määrittämiseen.</p>	<p>II Toimialaraportit on vuosittain päivitettävä julkaisusarja eri toimialojen liiketoiminnan tilanteesta ja tulevaisuuden näkymistä. Toimialaraporttien yhtenä ulottuvuutena on työvoima ja sen saatavuutta arvioitaessa otetaan huomioon ammattibarometri.</p> <p>Toimialaraportit julkaisusarjan lähtökohtana on koota ja yhdistää eri lähteiden aineistoja toimialakohtaisiksi perustietopaketeiksi, jotka tarjoavat asiantuntijoiden näkemyksen pienten ja keskisuurten yritysten päätöksenteon apuvälineeksi.</p>	<p>II (1) Kahdeksan toimialaryhmää: -elintarviketeollisuus, - puutuote-teollisuus, - uusiutuva energia, - kaivos- ja kiviteollisuus, - matkailuala, - sosiaali- ja terveyspalvelut, - liike-elämän palvelut sekä - luovat toimialat.</p> <p>(2) -</p>	<p>II Työ- ja elinkeinoministeriö ja ELY-keskukset</p>	<p>II Toimialaraportit käsittelevät tilannetta valtakunnan tasolla</p>	

<sup>24</sup> Sosiaali- ja terveysalan työvoiman riittävyys nyt ja tulevaisuudessa, Eija-Leena Koponen, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 13/2015: [http://www.tem.fi/files/42288/TEMraportti\\_13\\_2015\\_web\\_27022015.pdf](http://www.tem.fi/files/42288/TEMraportti_13_2015_web_27022015.pdf)

Raportti on syksyllä 2012 valmistuneen selvityksen ”Mistä tekijät sosiaali- ja terveysalalle – työvoimatarpeen ja -tarjonnan kehitys vuoteen 2015” päivitys uusimmilla saatavissa olevilla tiedoilla.

<sup>25</sup> [www.temtoimialapalvelu.fi/toimialaraportit](http://www.temtoimialapalvelu.fi/toimialaraportit)

<b>Employer Surveys</b>	Kyllä					
<b>I Tilastokeskuksen työnantaja-haastattelut TEM:n toimesta<sup>26</sup></b>		I Työnantaja-haastatteluja ei suoraan hyödynnetä määrittäessä työvoiman maahanmuuton tarvetta.	I Tutkimuksen tiedonkeruu perustuu Tilastokeskuksen yritys- ja toimipaikkarekisteristä poimittuun otokseen yritysten ja julkisyhteisöiden toimipaikoista. Otoskoko on noin 10 000 toimipaikkaa vuodessa jakautuen tasaisesti eri vuosineljänneksille. Kyselyyn vastataan joko verkkolomakkeella tai puhelinhaastattelulla. Toimipaikoilta selvitetään, kuinka moni on kokenut rekrytointiongelmia ja jäänyt vaille työvoimaa. <sup>29</sup>	I (1) Päätoimialatasot, pääsektorit, (osaaminen rekrytointiongelmiin syiden kautta) (2) Työnantaja-haastattelut tehdään toimialaluokituksen mukaan (ei ISCO)	I Tilastokeskus tuottaa TEM:n toimesta, hyödynnetään aluetasolla suunnitelmissa	I ELY-alueet
<b>II Tilastokeskuksen Avoimet työpaikat – tilasto</b>		II Tilastoa ei suoraan käytetä määrittäessä työvoiman maahanmuuton tarvetta.	II Tutkimuksen tiedonkeruu perustuu yritys- ja toimipaikkarekisteristä poimittuun otokseen yritysten ja julkisyhteisöiden toimipaikoista. Otoskoko on noin 10 000 toimipaikkaa vuodessa jakautuen tasaisesti eri vuosineljänneksille. Kyselyyn vastataan joko verkkolomakkeella tai puhelinhaastattelulla. Toimipaikoilta kysytään avointen työpaikkojen määrästä ja mm. vaikeasti täytettävyydestä.	II (1) Avoimet työpaikat on luokiteltu toimialaryhmän, sektorin ja toimipaikan koon mukaan (2) Ammattitason tieto ei kuulu tilaston perusjulkaisuun. Aineistossa tietoa ISCO-08-pohjaisella luokituksella.	II Tilastokeskus tuottaa, julkaisetaan <a href="#">verkkosivuilla</a> yleiseen käyttöön	II Tuloksia julkaistaan suuraluetasolla (suuralueluokitus 2012)
<b>III KT Kuntatyönantajien osaamis- ja työvoimatarvetiedustelu, Selvitys kuntien ja kuntayhtymien osaamis- ja työvoimatarpeista 2014<sup>27</sup></b>		III Tiedustelua ei käytetä työvoiman maahanmuuton tarpeiden selvittämiseen, vaikka kuntatyönantajilta pyydetään tietoa niiden palveluksessa olevasta vieraskielisestä henkilöstöstä ja arviota määrän kehityksestä.	III Kuntatyönantajilta eli kunnilta ja kuntayhtymiltä tiedustellaan sähköisellä lomakkeella joka toinen vuosi kunta-alan osaamis- ja rekrytointitarpeita.	III (1) Kuntatyönantajien rekrytointitarpeita kartoitetaan koulutusaloittain ja -tasoitain (2) -	III Kunnat ja kuntayhtymät sekä niitä edustava työnantajakeskusjärjestö KT Kuntatyönantajat. Otetaan huomioon koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakkoinnissa.	III-IV Kunnat ja kuntayhtymät.
<b>IV KT Kuntatyönantajien selvitys Eräiden kunta-alan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiryhmien työvoimatilanteesta vuonna 2012<sup>28</sup></b>		IV Välillisesti, voidaan käyttää perusteltaessa saatavuusharkintaista työvoiman maahanmuuttoa.	IV Kuntatyönantajilta eli kunnilta ja kuntayhtymiltä tiedustellaan muutaman vuoden välein eräiden ammattiryhmien henkilöstöpulaa (täyttämättä olevat vakanssit). Aikasarjaseurantaa 2004-2012.		IV Kunnat ja kuntayhtymät sekä niitä edustava työnantajakeskusjärjestö KT. Otetaan huomioon aloituspaikkaennakkoinnissa. Kysely suunnitellaan yhdessä STM:n kanssa.	

<sup>26</sup> Ks. Työvoiman hankinta toimipaikoissa 2013, Heikki Räisänen, TEM-analyysseja 59/2014:

[http://www.tem.fi/files/40457/Tyovoiman\\_hankinta\\_toimipaikoissa\\_2013.pdf](http://www.tem.fi/files/40457/Tyovoiman_hankinta_toimipaikoissa_2013.pdf)

<sup>27</sup> <http://shop.kuntatyonantajat.fi/uploads/osaamis-ja-tyovoimatarvetiedustelu.pdf>

KT Kuntatyönantajat on työnantajakeskusjärjestö, joka edustaa Suomen kuntia ja kuntayhtymiä. KT neuvottelee ja sopii kunta-alan työ- ja virkaehtosopimukset. Se on keskeinen työelämän tuloksellisuuden ja laadun kehittäjä. Suomessa on 320 kuntaa ja noin 130 kuntayhtymää, joiden palveluksessa työskentelee noin 432 000 henkilöä. Vuonna 2014 Osaamistarvetiedusteluun vastasi 129 kuntaa ja 61 kuntayhtymää, joiden palveluksessa on 60 % koko kunta-alan henkilöstöstä.

<sup>28</sup> <http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/ajankohtaista/tilastot/tiedustelut-ja-selvitykset/Tyovoimatiedustelut/kuntasektorin-tyovoimatilanne-2012/Sivut/default.aspx>

<sup>29</sup> TEM:n toimeksiannosta tehtävät työnantaja-haastattelut toteutetaan Tilastokeskuksen Avoimet työpaikat -tilaston tiedonkeruun yhteydessä.



<b>Forecasts/ foresight analysis</b>	Kyllä						
<b>I Alueelliset kehitysnäkömät 2/2014<sup>30</sup></b>		I Ei, katsauksen avulla ei pyritä määrittämään työvoiman maahanmuuton tarvetta.	I Kaksi kertaa vuodessa laadittava katsaus on ELY-keskusten yhdessä keskeisten aluekehittäjien kanssa muodostama näkemys seutukuntien ja ELY-keskusalueiden nykytilasta ja lähiajan näkymistä. Katsauksessa arvioidaan alueen kehitysnäkymiä kolmesta eri näkökulmasta, joista yhtenä osaavan työvoiman saatavuus.	I (1) Toimialat (kuten teollisuus, rakentaminen ja palvelut) sekä ammatit (2) -	I Työ- ja elinkeinoministeriö, ELY-keskukset	I ELY-keskusalueet (15) ja seutukunnat (67)	
<b>II VATT, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus: Työvoiman tarve Suomen taloudessa vuosina 2015-2030 (tutkimus 181/2015)<sup>31</sup></b>		II Ei, VATT:n tutkimuksessa ei suoraan pyritä määrittämään työvoiman maahanmuuton tarvetta.	II Arvioidaan työvoiman tarvetta toimialoitain vuoteen 2030 asti. Analyysi tehdään VATTAGE-tasapainomallilla.	II (1) Analyysi tehdään VATTAGE-mallin toimialoille. Käydään läpi tulokset 28 toimialalla. (2) Käytössä Tilastokeskuksen ammattirakenneluokitus	II VATT:n toimialaennustetta hyödyntävät Opetushallitus, ministeriöt sekä maakuntien edustajat.	II Skenaariot tehdään sekä alueellisesti että kansallisesti.	
<b>III ForeAmmattipalvelu<sup>32</sup></b>		III ForeAmmatti-palvelu ei suoraan käytetä työvoiman maahanmuuton tarpeen määrittämiseen.	III ForeAmmatti on työvoimahallinnossa käytössä oleva palvelu, jonka avulla suunnitellaan erityisesti työvoimakoulutusta. Työmarkkinaennusteissa arvioidaan kysyntää (mm. poistuma ja työllisten määrän muutos) ja tarjontaa (mm. paljonko kouluista tulee uutta työvoimaa työmarkkinoille ja työttömien työvoimatarjonta).	III ForeAmmatti tehdään ISCO-luokituksen 4 numeron tasolla (400 ammatia).	III ForeAmmattia käyttävät työ- ja elinkeinoministeriö, ELY-keskukset ja TE-toimistot.	III ELY-alueet (15 kpl)	
<b>IV Koulutus ja työvoiman kysyntä 2025, Ennakointituloksia tulevaisuuden työpaikoista ja koulutustarpeista, OPH Raportit ja selvitykset 2011:251<sup>33</sup></b>		IV Ei, raporttia ei käytetä työvoiman maahanmuuton tarpeen selvittämiseen. Raportin tarkoitus on antaa tietoa koulutustarjonnan suunnittelua ja päätöksentekoa varten.	IV Opetushallitus on ennakoinut työvoiman kysyntää laatimalla toimialoitteiset ammattirakennusteet vuodelle 2025. Sen lisäksi on ennakoitu työvoiman poistuma kaudella 2008-2025. Opetushallitus on työssään hyödyntänyt eri alojen asiantuntijoiden näkemyksiä ja ennakoitiselvityksiä. Ennakoinnissa käytetyt toimialaennusteet on laatinut Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT). Työvoiman kysyntäennusteista on johdettu aloittajatarpeet 2010-luvun loppupuolelle.	IV Toimialoitteisen työvoiman kysynnän pohjalle on laadittu ammattiryhmittäinen työvoiman kysyntäennuste.	IV Opetushallinto	IV Valtakunnallinen	

<sup>30</sup> [http://www.temtoimialapalvelu.fi/files/2193/Alueelliset\\_kehitysnakymat\\_2\\_2014.pdf](http://www.temtoimialapalvelu.fi/files/2193/Alueelliset_kehitysnakymat_2_2014.pdf)

<sup>31</sup> Työvoiman tarve Suomen taloudessa vuosina 2015-2030, Jussi Ahokas, Juha Honkatukia, Markku Lehmus, Janne Niemi, Antti Simola ja Saara Tamminen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT), VATT Tutkimukset 181/2015: [http://www.vatt.fi/file/vatt\\_publication\\_pdf/t181.pdf](http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t181.pdf)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on laatinut myös tutkimuksen työvoiman tarpeesta Suomen maakunnissa vuosina 2008-2025 (tutkimus 166/2011): [http://www.vatt.fi/file/vatt\\_publication\\_pdf/t166.pdf](http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t166.pdf)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on soveltavan taloustieteellisen tutkimuksen asiantuntijayksikkö, joka tuottaa tutkimustietoa talouspoliittisen päätöksenteon ja sen vaihtoehtoja koskevan keskustelun tueksi. Keskeisiä VATT:n asiakasorganisaatioita ovat valtiovarainministeriö, valtioneuvoston kanslia ja muut ministeriöt.

<sup>32</sup> ForeAmmatti: <http://www.foreammatti.fi>

<sup>33</sup> Koulutus ja työvoiman kysyntä 2025, Ennakointituloksia tulevaisuuden työpaikoista ja koulutustarpeista, Ilpo Hanhijoki, Jukka Katajisto, Matti Kimari ja Hannele Savioja, Opetushallitus, Raportit ja selvitykset 2011:25: [http://www.oph.fi/download/138322\\_Koulutus\\_ja\\_tyovoiman\\_kysynta\\_2025\\_Ennakointituloksia\\_tulevaisuuden\\_tyopaikoista\\_ja\\_koulutustarpeista.pdf](http://www.oph.fi/download/138322_Koulutus_ja_tyovoiman_kysynta_2025_Ennakointituloksia_tulevaisuuden_tyopaikoista_ja_koulutustarpeista.pdf)

<b>Qualitative studies or analysis</b>	Kyllä					
<b>I Ammatti- barometri</b>		I Ammattibarometriä ei suoraan käytetä työvoiman maahanmuuton tarpeen määrittämiseen, mutta se vaikuttaa osaltaan ELY-keskusten työlupalinjauksiin.	I Ammattibarometri on työhallinnon väline, jonka avulla arvioidaan työvoiman kysyntää ja tarjontaa sekä niiden välistä tasapainoa noin 200 ammatissa ja eri alueilla. Arviot koskevat lähitulevaisuutta eli noin puolen vuoden ajanjaksoa.	I (1) Ammattibarometri tehdään ammateittain. (2) ISCO-luokitus (neljän numeron tasolta) on ollut käytössä heinäkuusta 2014 lähtien.	I Ammatti- barometri on työhallinnon käytössä (TEM, ELY-keskukset, TE-toimistot)	I Ammatti- barometrin laatii kukin TE-toimisto alueellaan, seutukunta (67) tarkin taso
<b>II Onko työvoimapula totta? Palkansaajien tutkimuslaitos, raportti 27/2013<sup>34</sup></b>		II Raportissa annetaan suosituksia ja tarkastellaan siivousalan kireyttä Uudellamaalla.	II Raportin kirjoittajat kehittävät tilastollisen indikaattorin, jolla kuvataan siivousalan työmarkkinatilannetta (perustuen Britannian Migration Advisory Committeeen, MAC:in kehittämään indikaattoriin). Maahanmuuttoa kannattaisi lisätä indikaattorin osoittaessa työmarkkinatilanteen olevan kireä. Kirjoittajien analyysi hälventää huolta siivousalan kireydestä Uudellamaalla.	II (1) Ammattiala, siivousala (2) Raportin tekoheikkellä oli käytössä pohjoismainen ammattiluokitus (PAL-luokitus)	II Ei varsinaisesti käytetä, mutta vaikuttaneen päätösten taustalla asiantuntija-arviona. Raportin tarkoituksena oli antaa suosituksia ammattibarometrin kehittämiseen.	II Uusimaa
<b>III Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVAn analyysi, Tulevaisuuden tekijät – Suomi ei pärjää ilman maahanmuuttoa<sup>35</sup></b>		III Kyllä. (b) Jotta Suomessa olisi tulevaisuudessa tarpeeksi työvoimaa, on oltava riittävästi työkäisiä. Analyysissa otetaan kantaa maahanmuuton merkitykseen tässä suhteessa.	III Analyysissa tarkastellaan työvoiman saatavuutta Suomen väestökehitys ja työvoimareservit huomioiden ja todetaan Suomen tarvitsevan vuosittain 34 000 nettomaahanmuuttajaa, jotta työkäisten määrä ei lähivuosikymmeninä supistuisi. Analyysi pohjautuu pääasiassa Tilastokeskuksen tietokantoihin.	III Analyysi käsittelee työvoiman tarvetta yleisellä tasolla, ei ala- tai ammattikohtaisesti.	III EVAn (think tank) tarkoituksena on tuottaa ajankohtaista tietoa vallitsevista ilmiöistä sekä tuoda uusia näkökulmia yhteiskunnalliseen keskusteluun. Elinkeinoelämän piirissä EVA pyrkii aikaansaamaan jatkuvaa keskustelua yritysten muutostarpeista.	III Valtakunnan taso
<b>Other instruments/tools (please describe)</b>						

<sup>34</sup> <http://www.labour.fi/tutkimusjulkaisut/raportit/raportti27.pdf>

Palkansaajien tutkimuslaitos on vuonna 1971 perustettu itsenäinen ja voittoa tavoittelematon kansantalouden asiantuntijayksikkö. Laitoksessa tehdään taloustieteellistä tutkimusta ja laaditaan suhdanne-ennusteita. Lisäksi laitoksen tutkijat toimivat ulkopuolisissa asiantuntijatehtävissä sekä osallistuvat aktiivisesti julkiseen talouspoliittiseen keskusteluun. Palkansaajien tutkimuslaitoksen toiminnan tavoitteena on tarjota tutkimustietoa yhteiskunnallisen keskustelun sekä päätöksenteon tueksi. Palkansaajien tutkimuslaitosta ylläpitää kannatusyhdistys, jonka jäsenjärjestöiltä tulee valtaosa laitoksen rahoituksesta. Kannatusyhdistykseen kuuluvat kaikki Suomen ammatilliset keskusjärjestöt SAK, Akava ja STTK jäsenliittoineen.

<sup>35</sup> <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/01/Tulevaisuuden-tekijät.pdf>

Ks. myös EVA Fakta 29.1.2015, Kuka Suomessa tekee työt?:

<http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/01/Kuka-Suomessa-tekee-työt.pdf>

Elinkeinoelämän ajatushautomo (think tank) EVAlla on keskustelijan, haastajan ja unilukkarin rooli suomalaisessa yhteiskunnassa. EVA on merkittävä kohtaamispaikka ja verkosto elinkeinoelämän ja yhteiskunnan vaikuttajille.

**Q6. Concerning lists of shortage occupations, please briefly describe:**

- a) The process for developing the shortage occupation lists;
- b) What are the criteria for selecting the shortage occupations (e.g. advertised vacancies are significantly higher than the qualified national job seekers available)? ;
- c) Which organisations/institutions play a role in determining lists of shortage occupations?;
- d) How frequently are the lists of shortage occupations updated?

Alueelliset ammattibarometrit ja niiden pohjalta laadittu valtakunnallinen barometri sisältävät listaukset ammasteista, joissa katsotaan olevan pulaa työvoimasta. Ammattibarometreillä ei ole suoraa kytkentää maahanmuuttoon, mutta alueellisia barometrejä hyödynnetään osaltaan laadittaessa alueellisia työlupalinjauksia. Alueelliset työlupalinjaukset sisältävät listan ammattialoista, joissa työvoiman saatavuus on vaikeutunut ja joihin voidaan lähtökohtaisesti palkata työvoimaa EU/ETA-alueen ulkopuolelta ilman työvoiman saatavuusharkintaa.

**Ammattibarometrit**

a) Kukin 15 TE-toimistosta arvioi alueellaan kolme kertaa vuodessa noin 200 keskeistä ammattia luokittelemalla ne sen mukaan, onko kyseisen ammatin suhteen:

1) paljon pulaa hakijoista; 2) pulaa hakijoista; 3) tasan; 4) liikaa hakijoita; 5) paljon liikaa hakijoita. Työ- ja elinkeinoministeriö kokoaa näiden pohjalta valtakunnallisen ammattibarometrin.

b) Arvioitavat ammatit (ISCO-luokituksen mukaiset, neljän numeron tasolta) valitaan sen mukaan, mitkä ovat olleet suurimmat ammatit viimeisen 12 kuukauden aikana.

c) Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toimivaan ammattibarometrin ohjausryhmään kuuluu teknisen toimepiteen lisäksi edustajia kolmesta ELY-keskuksesta. Ohjausryhmä tekee listamäärityksen arvioitavista ammasteista ja tiedustelee myös alueiden mielipiteitä sen suhteen, onko 200 ammatin listalle syytä lisätä ammatteja tai poistaa niitä sieltä. Varsinainen 200 ammatin arviointi ja pula-ammattien listaaminen ammattibarometriin tapahtuu TE-toimistojen toimesta.

d) Ammattibarometri laaditaan kolme kertaa vuodessa. Arvioitavaa 200 ammatin listaa päivitetään tarpeen mukaan.

**Työlupalinjaukset**

a) Alueellisen työlupalinjauksen laatii kukin Suomen 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (ELY-keskus)<sup>36</sup>, tosin Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ELY-keskukset laativat linjauksen yhdessä. Alueelliset työlupalinjaukset perustuvat ulkomaalaislakiin ja valtakunnalliseen linjaukseen ulkomaisen työvoiman käytön yleisistä edellytyksistä. Alueellisissa linjauksissa käsitellään alueellisten työmarkkinoiden erityispiirteitä ja arvioidaan muun muassa työvoiman saatavuutta eri ammatti- ja toimialoilla. Valtakunnallinen linjaus toteaa, että alueelliset linjaukset on valmisteltava monipuolisen aineiston pohjalta.

Esimerkiksi Uudenmaan alueellinen työlupalinjaus valmistellaan kotouttamislain mukaisessa maahanmuuttoasiain toimikunnassa, joka toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) neuvottelukunnan jaostona. Vastaava toimikunta on lähes kaikissa ELY-keskuksissa. Alueellisen työlupalinjauksen valmistelussa otetaan huomioon alueen työmarkkinatilanne sekä Uudenmaan TE-toimiston työlupalpalvelujen käytännön työstä keräämä tieto työmarkkinatilanteesta ja edeltävän työlupalinjauksen toimivuudesta. Työmarkkinajärjestöille annetaan aikaa valmistella kantojaan ja lausua asiasta ennen linjauksen hyväksymistä.

b) Työvoiman saatavuutta harkittaessa käytetään työhallinnon ennakoititietoja, alueen työmarkkina-katsauksia, uutisseurantaa, työmarkkinaosapuolten näkemyksiä sekä työhallinnon URA-järjestelmää ja käytössä olevaa kyseisen alueen ammattibarometriä. Ammattibarometri puolestaan perustuu arviointiin työmarkkinatilanteesta eri ammattialoilla.

c) ELY-keskukset valmistelevat alueelliset työlupalinjaukset yhteistyössä TE-toimistojen, työmarkkinajärjestöjen ja muiden yhteistyötahojen kanssa eri ammattialojen työmarkkinatilanteen ja työvoiman saatavuuden selvittämiseksi.

d) Linjausten päivittäminen vaihtelee alueittain. Uudenmaan ELY-keskus päivittää työlupalinjauksensa käytännössä kuuden kuukauden välein ja se on päivitettävä vähintään vuoden välein.

<sup>36</sup> Uusimaa, Varsinais-Suomi, Satakunta, Häme, Pirkanmaa, Kaakkois-Suomi, Etelä-Savo, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi

**Q7.** For each of the *instruments and tools used for identifying labour market shortages in Q5*, please outline how it is used for policy purposes? Is there a formalised mechanism to disseminate the information produced? (Y/N) If yes, please describe.

Ely-keskusten alueelliset työlupalinjaukset valmistelaan kolmikannassa<sup>37</sup> ja ne ovat julkisesti saatavilla internetissä. Työlupalinjausten laatimisen yhteydessä saadut kokemukset voivat osaltaan vaikuttaa esimerkiksi tehtäessä ratkaisua sen suhteen, luovutaanko Suomessa kokonaan työvoiman saatavuusharkinnasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö kokoaa TE-toimistojen arviot työvoiman kysynnästä ja tarjonnasta Ammattibarometri-järjestelmään. Ammattibarometriä ei valmistella kolmikannassa. Tuotetun tiedon jakelu ei ole muodollista. Ammattibarometri on kuitenkin tarkoitus kytkeä jatkossa suoraan työvoimakoulutukseen sen varmistamiseksi, että koulutus ei kohdistuisi ainakaan aloille, joissa on ylitarjontaa työvoimasta. Reilun kolmen vuoden ajan käytössä ollut Ammattibarometri-järjestelmä on muodostunut työhallinnon keskeiseksi työvälineeksi. ELY-keskukset ottavat huomioon alueensa ammattibarometrin alueellisia työlupalinjauksia valmistellessaan eli linjatessaan sitä, mille ammattialoille voidaan kulloinkin palkata työvoimaa EU/ETA-alueen ulkopuolelta ilman työvoiman saatavuusharkintaa. Järjestelmää on tekeillä avoin valtakunnallinen internetversio, joka on tarkoitus saada käyttöön keväällä 2015. Sen jälkeen tieto olisi internetissä kaikkien saatavilla. Tällä hetkellä ammattibarometrit löytyvät ELY-keskusten verkkosivuilta.

KT Kuntatyönantajien teettämän osaamis- ja työvoimatarvetiedustelun 2014 tulokset samoin kuin muut tiettyjä ammattiryhmiä koskevat työvoimavajaselvitykset on julkaistu KT:n verkkosivuilla julkaisuissa ja taulukoissa. Tiedustelun avulla pyritään varmistumaan siitä, että kunta-alan työnantajien tarpeet otetaan huomioon koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakoinnissa ja tuetaan kuntatyönantajien ja koulutuksen yhteistyötä. KT Kuntatyönantajat käyttää tiedustelun avulla saatavia tietoja valtakunnallisessa edunvalvonta- ja kehittämistyössä kuntatyönantajien tukemiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimesta laaditut tutkimukset, analyysit ja raportit ovat saatavilla ministeriön verkkosivuilla. Myös muiden tahojen, kuten Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT), Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVAn ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen laatimat tutkimukset, analyysit ja raportit ovat julkisesti saatavilla kunkin tahon verkkosivuilla. Niiden valmistumisen yhteydessä järjestetään yleensä julkistamistilaisuus, johon kutsutaan median edustajia. Asiantuntijoiden mukaan eri tahojen laatimat tutkimukset, analyysit ja raportit eivät kuitenkaan toistaiseksi ole konkretisoituneet politiikan eivätkä lainsäädännön tasolla.

**Q8.** Are any of the tools/mechanisms for identifying labour market shortages identified above (e.g. lists of shortage occupations, employers' needs analysis, surveys, forecasts, etc.) used to determine any of the policy instruments for managing economic migration (e.g. quotas, labour market tests, points-based systems, etc.)? (Yes/No) If yes, please describe.

Kyllä. ELY-keskusten laatimat alueelliset työlupalinjaukset sisältävät listan ammattialoista, joissa työvoiman saatavuus on vaikeutunut ja joihin voidaan

lähtökohtaisesti palkata työvoimaa EU/ETA-alueen ulkopuolelta ilman työvoiman saatavuusharkintaa.

<sup>37</sup> Työnantajat ja työntekijät ovat Suomessa hyvin järjestäytyneitä. Työmarkkinajärjestöjä kuullaan työelämää koskevien muutostarpeiden (politiikka ja lainsäädäntö) suhteen yhteistyömenettelyssä, jota kutsutaan kolmikannaksi. Kolmikanta tarkoittaa, että työntekijät, työnantajat ja hallitus sopivat asioista kolmestaan. Työntekijöitä edustavat keskusjärjestöt SAK, STTK ja Akava, ja työnantajia edustavat keskusjärjestöt EK, KT, VTML ja KiT. Kolmikantayhteistyö näkyy esimerkiksi järjestöjen edustuksena useissa erilaisissa työryhmissä ja toimikunnissa, joissa muovataan yhteisiä suosituksia ja lakiesityksiä.

**Q9.** Do any mechanisms or tools to monitor intra-EU mobility of workers filling job vacancies in the national labour market or leaving to work in other Member States exist in your Member State? (Y/N) If yes, please describe.

If possible, please distinguish between mechanisms or tools to monitor intra-EU mobility with regard to (i) shortage occupations and (ii) other occupations not considered as shortage occupations.

Please indicate the national sources of statistics or data on EU citizens working in your Member State.

**Ulkomaisen työvoiman määrästä ei voida tehdä luotettavaa arviota rekisterien tietojen puutteellisuuden ja päällekkäisyyden vuoksi.** Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) kiinnitti vuonna 2012 valmistuneessa työperäistä maahanmuuttoa koskevassa tuloksellisuustarkastuksessa<sup>38</sup> huomiota puutteisiin erityisesti tilapäisen, lähinnä EU:n sisällä liikkuvan, ulkomaisen työvoiman käyttöä koskevan tilastotiedon kattavuudessa ja hyödynnettävyydessä. Vakituksella maassa asuvista työntekijöistä tuotetaan tilastotietoa, mutta tieto tilapäisistä työntekijöistä on hajallaan eri viranomaisien rekistereissä eikä tilastoja näiltä osin tuoteta.

Valtiovarainministeriö ja Tilastokeskus asettivat tarkastuskertomuksen johdosta työryhmän kehittämään ulkomaisen tilapäisen työvoiman tilastointia (ns. TUTKA-työryhmä). Työryhmän esittämää työnantajailmoitusmenettelyyn perustuvaa tilastointijärjestelmää ei kuitenkaan ole taloudellisista syistä ryhdytty kehittämään.<sup>39</sup> Näin ollen Suomesta puuttuvat edelleen välineet, joilla seurata EU:n sisäistä työvoiman liikkuvuutta, eikä luotettavaa tilastotietoa ole saatavilla.

Tilastokeskuksen virallisista työssäkäyntitilastoista löytyvät vain ne EU-kansalaiset, jotka asuvat maassa vakituksella. Vuonna 2012 EU-maista muutti Suomeen 8 702 henkilöä, joista 7 303 oli työllisiä. EU-maihin muutti Suomesta kyseisenä vuonna 3 762 henkilöä, joista 3 410 työllisiä.

Yli kolme kuukautta Suomessa oleskelevan unionin kansalaisen on ulkomaalaislain mukaan rekisteröitävä oleskelunsa asuinpaikkansa poliisilaitoksella. EU-kansalaisten rekisteröintien perusteella ei kuitenkaan voida päätellä Suomessa työskentelevien EU-kansalaisten määrää. Suuri osa työvoimasta ei rekisteröidy lainkaan, koska muun muassa lähetetyt työntekijät pendelöivät jatkuvasti Viron ja Suomen väliä. Kolmen kuukauden ajanjakso alkaa aina alusta, kun henkilö poistuu Suomen rajojen ulkopuolelle, joten rekisteröitymättä jättävät eivät yleensä syöllisty ulkomaalaisrikkomukseen.

On kuitenkin selvää, että **Suomeen tullaan työhön EU-alueelta** (pääasiassa Virosta ja jossain määrin Puolasta) **huomattavasti enemmän kuin EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta**. Tämän EU-alueelta tulleiden määrän arvioidaan olleen noin 50 000 vuonna 2013, mikä varsinkin virolaisten osalta sisältää yleensä useampia työssäkäyntijaksoja vuoden aikana. Työperusteinen maahanmuutto EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta oli samana vuonna 2013 varsin vähäistä: myönteisiä oleskelulupapäätöksiä (ensimmäiset ja jatkoluvat) tehtiin EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tuleville työntekijöille yhteensä noin 9 100 ja lisäksi viisumilla ja viisumivapauden puitteissa Suomeen tuli arviolta noin 16 000 työntekijää, pääasiassa kausityöhön Thaimaasta ja Ukrainasta.<sup>40</sup>

**Q10.** Please outline **the role of social partners** (see definition of social partners above) and **other stakeholders** (please identify which stakeholders) in identifying the need for migrant labour? Is there a formalised mechanism to consult/involve social partners in identifying the anticipated need for migrant labour or is their involvement on an ad-hoc basis?

Ammatti- ja toimialat, joille voidaan palkata työvoimaa EU/ETA-alueen ulkopuolelta ilman saatavuusharkintaa, määritellään alueellisissa työlupalinjauksissa. Työlupalinjaukset laaditaan ELY-keskusten toimesta ja

valmisteluun osallistuu useita eri yhteistyötahoja ELY-keskuksesta riippuen. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun alueellisen työlupalinjauksen valmisteluprosessissa ovat maahanmuuttoasiain toimikunnan kaut-

<sup>38</sup> Työperäinen maahanmuutto, Tuloksellisuustarkastuskertomus, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2012: [http://www.e-julkaisu.fi/vtv/tyoperainen\\_maahanmuutto/](http://www.e-julkaisu.fi/vtv/tyoperainen_maahanmuutto/)

<sup>39</sup> Esitys ulkomaisen työvoiman rekisteröinti- ja seurantajärjestelmäksi, Tilapäisen ulkomaisen työvoiman tilastointia kehittävän työryhmän (TUTKA) loppuraportti, Tilastokeskus (TK-01-972-14), 23.6.2014

<sup>40</sup> Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011-2014, sisäministeriön julkaisu 2/2015, s. 33-34: <http://www.intermin.fi/julkaisu/022015?docID=58218>

ta olleet edustettuina muun muassa alueen kunnat, aluehallintoviranomaiset, TE-toimistot, maakuntien liitot, työmarkkinajärjestöt, yrittäjät sekä oppilaitokset. Uudellamaalla alueellisten työlupalinjausten valmisteluun osallistuvat maahanmuuttoasiain toimikunnassa esimerkiksi Helsingin seudun kauppakamarin sekä Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) asiantuntijat, ammattijärjestöjen SAK ja STTK edustajat, maahanmuuttajajärjestöjä edustava Etelä-Suomen alueellinen etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston (AVI) edustaja.

Yhteistyö työmarkkinajärjestöjen kanssa perustuu Suomessa lainsäädäntöön. Ulkomaalaislain 71 §:n mukaan työmarkkinaosapuolet osallistuvat työntekijän oleskelulupien myöntämiskäytäntöjen seurantaan ja arviointiin sekä ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevien valtakunnallisten ja alueellisten linjausten laadintaan. Tässä pykälässä tarkoitettavat valtakunnalliset linjaukset annetaan valtioneuvoston päätöksellä ja alueelliset linjaukset asianomaisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöksellä.

Ammattijärjestöt ottavat hyvin aktiivisesti kantaa asioihin. Kritiikkiä herätti esimerkiksi Uudenmaan ELY-kes-

kuksen työlupalinjaus, jossa poistettiin saatavuusharkinta siivoojien osalta. Ammattijärjestö SAK:n mukaan linjaus perustui vääristyneeseen kuvaan työvoiman tarjonnasta.<sup>41</sup>

Elinkeinoelämän järjestö Helsingin seudun kauppakamari on selvittänyt Uudenmaan alueen yritysten määrällisiä ja laadullisia työvoimatarpeita yhteistyössä alueen oppilaitosten kanssa Ennakointikamari-konseptin<sup>42</sup> kautta. Ennakointikamarissa järjestetään toimialakohtaisia tilaisuuksia, joihin osallistuu esimerkiksi yrityksiä, oppilaitoksia sekä hallinnon ja ammattijärjestöjen edustajia. Toimialoista tehdään yritystarveselvityksiä tai yhteenvetoja/analyysseja. Maahanmuuttokysymys tulee Uudellamaalla esiin lähes jokaisessa yritystarveselvityksessä.<sup>43</sup> Ennakointikamarin kokemuksia ja tuloksia on tuotu esiin työlupalinjauksia valmisteltaessa sekä laajemminkin käsiteltäessä maahanmuuttokysymyksiä työnantajan näkökulmasta. Kauppakamari käsittelee yritysten osaamistarpeita muissakin yhteyksissä ja voi tarvittaessa selvittää asioita yrityskyselyin. Suunnitteilla on ns. HERIEC-työnantajapalveluhanke, jonka kautta voisi saada monipuolista tietoa yritysten työvoimatarpeista.

**Q11.** *Q5 in Section 2 examined the types of national instruments used in your Member State to identify labour shortages and the need for migrant workers. Please briefly summarise the results/findings of these instruments for the most recent year(s)*

#### Työvoiman hankinta toimipaikoissa 2013<sup>44</sup>

Suomen talous ja työmarkkinat ovat kärsineet viime vuodet taantumasta. **Tilastokeskuksen** vuosittain toteuttamien **työnantajahaastattelujen** perusteella työvoiman hankinnassa on esiintynyt suhdannetilanteeseen nähden suhteellisen paljon ongelmia, vaikka rekrytointiongelmien määrä onkin hieman laskenut. Vuonna 2013 rekrytointiongelmia koki 28 prosenttia työvoimaa hakeneista toimipaikoista, kun luku oli vuotta aiemmin 31 prosenttia. Kokonaan tai osittain vaille sopivaa työvoimaa jäi eli työvoimapulaa koki vuonna 2013 noin 11 prosenttia työvoimaa hakeneista toimipaikoista vastaavan luvun ollessa 12 prosenttia vuonna 2012.

Suhteellisesti eniten rekrytointiongelmia kokivat vuonna 2013 Lapissa ja Kainuussa sijaitsevat toimipaikat. Rekrytointiongelmien näyttivät yleistyneen koko Pohjois-Suomen alueella, kun ne olivat helpottaneet eteläisessä ja keskisessä Suomessa Kaakkois-Suomea

lukuun ottamatta. Rekrytointiongelmien olivat vuonna 2013 yleisimpiä terveydenhuolto- ja sosiaalialalla, kuljetus- ja rakennusaloilla sekä varastotyöntekijöiden kohdalla. Työnantajahaastattelujen mukaan vuonna 2013 yleisimpiä pula-ammattiteitoja olivat: lastentarhanopettajat; kokit, keittäjät ja kylmäköt; sairaanhoitajat; yleislääkärit; maansiirtokoneiden ja muiden koneiden kuljettajat; pikaruokatyöntekijät; kirvesmiehet ja rakennuspuusepät; muut lähihoitajat; henkilö-, taksi- ja pakettiautonkuljettajat; myyjät. Näihin ammattiteitoihin toimipaikat eivät saaneet rekrytoitua ainakaan kaikkia hakemiaan työntekijöitä.

#### Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantotilanne eri ammattiteitoissa tammi-helmikuussa 2015

Tuorein **työ- ja elinkeinotoimistoissa tehty ammattibarometri** eli arvio noin 200 ammatin kysynnän ja tarjonnan suhteista lähitulevaisuudessa on tammi-helmikuun vaihteesta 2015<sup>24</sup>. Kokonaisuutena tilanne on viime aikoina kehittynyt niin, että pula työvoimas-

<sup>41</sup> Vaikka linjausta ei ammattijärjestön vastustuksesta huolimatta muutettu, on käydyllä keskustelulla kuitenkin ollut merkitystä työntekijän oleskelulupien myöntämiseen käytännössä: siihen, mitä TE-toimistot työntekijän oleskelulupia koskeviin osapäätöksiin kirjaavat eli mitä työnantajien on otettava huomioon, jotta saavat palkata siivoojia EU/ETA-alueen ulkopuolelta.

<sup>42</sup> [www.ennakointikamari.fi](http://www.ennakointikamari.fi)

<sup>43</sup> Ks. esim. MAMU Ennakointikamari: <http://www.ennakointikamari.fi/index.phtml?s=89>

<sup>44</sup> Työvoiman hankinta toimipaikoissa 2013, Heikki Räisänen, TEM-analyysseja 59/2014: [http://www.tem.fi/files/40457/Tyovoiman\\_hankinta\\_toimipaikoissa\\_2013.pdf](http://www.tem.fi/files/40457/Tyovoiman_hankinta_toimipaikoissa_2013.pdf)

ta on pienentynyt ja työvoiman ylitarjonta kasvanut. Pula-ammattiteja on valtakunnantasolla vain 13, kun lähes 40 prosentissa ammattiteista on ylitarjontaa. Työvoimapula kohdentuu edelleen sosiaali- ja terveysalalle sekä myyntityöhön. Suurta työvoimapulaa ei valtakunnantasolla ole enää minkään ammatin kohdalla. Työvoiman kysyntä- ja tarjontatilanne kuitenkin vaihtelee alueellisesti. Esimerkiksi yli- ja erikoislääkärien osalta työvoimapula painottuu Itä- ja Väli-Suomeen. Joissakin ammattiteissa alueiden väliset erot ovat niin suuria, että jotkut alueet määrittelevät ammatin pula-ammattiksi samaan aikaan, kun toiset alueet määrittelevät sen ylitarjonta-ammattiksi. Tällaisia ammattiteja ovat uusimman arvion mukaan esimerkiksi lähihoitajat, koneenasettajat ja koneistajat sekä toimisto- ja laitossiivoajat. Seuraavan puolen vuoden aikana työvoiman kysynnän arvioidaan kasvavan sesongista johtuen muun muassa puutarhurien, rakennusmaalarien, ravintolatyöntekijöiden ammattiteissa sekä maa- ja vesirakennuksen alalla.

### Sosiaali- ja terveysala

Sosiaali- ja terveysalan tilannekuva on muuttunut viimeisen parin vuoden aikana. Työ- ja elinkeinoministeriön helmikuussa 2015 julkaiseman raportin ”Sosiaali- ja terveysalan työvoiman riittävyys nyt ja tulevaisuudessa”<sup>45</sup> mukaan sosiaali- ja terveysalan työvoimapula on taittunut ja alan työttömyys kasvaa. Kuntien talous on heikentynyt pitkittyneen finanssikriisin seurauksena, mistä johtuen kunnat rekrytoivat aiempaa vähemmän sosiaali- ja terveysalalla. Tuoreimpien syyskuussa 2014 ja helmikuussa 2015 julkaistujen ammattibarometriin mukaan lääkäreiden ja sairaanhoitajien hakijapula on tasoittunut, ja lähihoitajista sekä sosiaalialan ohjaajista on joillain alueilla jopa ylitarjontaa. Kysynnän ja tarjonnan tasoittumisesta huolimatta myös uusimmissa arvioinnissa niiden ammattiteiden lista, joilla on pulaa työvoimasta, muodostuu suurelta osin terveydenhuollon ammattiteista.

Sosiaali- ja terveysalan ei kokonaisuutena ennakoita kärsivän työvoimapulasta lähitulevaisuudessa. On kuitenkin nähtävissä, että työvoimaa on lähitulevaisuudessa liikaa joissain ammattiteissa ja liian vähän toisissa. Työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa ammattiteitain eikä alueittain. Työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen vaikuttaa erityisesti asuntomarkkinatilanne.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) helmikuussa 2015 päivitetyn perusskenaariota mukaan työvoiman kysyntä on sosiaali- ja terveysalan ammattiteissa vuonna 2030 noin 458 000 henkilöä. Työvoiman

kysynnän kasvu huomioon ottaen sosiaali- ja terveysalan ammattiteihin ennakoitaan pidemmällä aikavälillä aukeavan kaikkiaan 283 000 työpaikkaa. Alan ammattiteissa työskentelee tällä hetkellä noin 349 000 henkilöä.

### Kunta-ala

KT Kuntatyönantajien keväällä 2014 laaditun osaamis- ja työvoimatarvetiedustelun<sup>47</sup> mukaan kunnat ja kuntayhtymät tarvitsevat arviolta 13 000 uutta työntekijää vuoden 2014 aikana. Tämä on 700 henkilöä vähemmän kuin mitä kunnat ja kuntayhtymät arvioivat tarvitsevänsä vastaavassa vuoden 2012 tiedustelussa. Rekrytointitarve selittyy pitkälti eläköitymisellä.

Sosiaali- ja terveysalan vuoden 2010 työllisistä siirtyä Kuntien eläkevakuutuksen (Keva) arvioiden mukaan 55 % eläkkeelle vuoteen 2030 mennessä. Koko kunta-alan henkilöstön eläkepoistuma on 2–3 % vuodessa.

Kuntien ja kuntayhtymien työvoimatarpeet kohdistuvat sosiaali- ja terveysalalle sekä kasvatus- ja opetusalalle. Sosiaali- ja terveysalalla rekrytointitarve kertoo väestön ikääntymisestä, mutta tarve on kuitenkin laskenut merkittävästi. Kasvatus- ja opetusalalla rekrytointitarve on sen sijaan lisääntynyt.

Tiedustelun mukaan kunta-alan henkilöstömäärän arvioidaan vähenevän vuosina 2013–2020 noin 18 000 palkansaajalla. Henkilöstövähennykset selittyvät etenkin kunta- ja palvelurakenteiden muutoksilla ja taloudellisilla syillä.

Äidinkielenään muuta kuin kotimaisia kieliä puhuvaa työvoimaa on arviolta lähes 7 200 henkilöä. Lukumäärä on kasvanut tuhannella henkilöllä verrattuna vuoden 2012 tiedustelun tietoihin. Lukumäärän kasvua ennakoiti kuitenkin harvempi kuntatyönantaja kuin ennen.

Kuntatyönantajista 67 prosenttia on kokenut jonkin tehtävän kohdalla rekrytointivaikeuksia. Rekrytointia vaikeuttaa eniten hakijoiden puute. Muita merkittäviä tekijöitä olivat hakijoiden osaamiseen ja soveltuvuuteen, kelpoisuusehtoihin sekä palkkatasoon liittyvät syyt. Vaikeinta rekrytointia on sosiaalityöntekijän, erikoislääkärin, terveyskeskuslääkärin, hammaslääkärin/terveyskeskushammaslääkärin, psykologin, sairaanhoitajan ja erityisluokanopettajan/erityisopettajan tehtäviin. Vaikeuksia koetaan myös lastentarhanopettajan, perhepäivähoitajan, ammatillisen koulutuksen lehtorin, lähi- ja perushoitajan, puheterapeutin ja erityislastentarhanopettajan tehtäviin rekrytoitaessa.

<sup>45</sup> [http://www.tem.fi/files/42286/Ammattibaro\\_helmikuu\\_2015.pdf](http://www.tem.fi/files/42286/Ammattibaro_helmikuu_2015.pdf)

<sup>46</sup> Sosiaali- ja terveysalan työvoiman riittävyys nyt ja tulevaisuudessa, Eija-Leena Koponen, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 13/2015: [http://www.tem.fi/files/42288/TEMraportti\\_13\\_2015\\_web\\_27022015.pdf](http://www.tem.fi/files/42288/TEMraportti_13_2015_web_27022015.pdf)

<sup>47</sup> Osaamis- ja työvoimatarvetiedustelu, Selvitys kuntien ja kuntayhtymien osaamis- ja työvoimatarpeista 2014, Niina Heinonen, KT Kuntatyönantajat: <http://shop.kuntatyönantajat.fi/uploads/osaamis-ja-tyovoimatarvetiedustelu.pdf>

Tiedusteluun vastasi 129 kuntaa ja 61 kuntayhtymää, joiden palveluksessa on 60 % koko kunta-alan henkilöstöstä. Suomessa on 320 kuntaa ja noin 130 kuntayhtymää, joiden palveluksessa työskentelee kaikkiaan noin 432 000 henkilöä.

<sup>48</sup> Tulevaisuuden tekijät - Suomi ei pärjää ilman maahanmuuttoa, Pekka Myrskylä ja Topias Pyykkönen, EVA analyysi No 42, 29.1.2015: <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/01/Tulevaisuuden-tekijät.pdf>

## Tulevaisuuden tekijät

Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVAn tammikuussa 2015 julkaistun analyysin<sup>48</sup> mukaan vuotuisen nettomaahanmuuton pitäisi olla 34 000 henkilöä nykyisen 18 000 sijaan, jotta työikäisten määrän väheneminen saataisiin pysäytettyä. Kantaväestön työikäisten määrä alenee runsaalla 20 000 henkilöllä vuosittain, koska eläkkeelle siirtyvät ikäluokat ovat suurempia kuin työelämässä aloittavat. Omin voimin väestönkehitys ei oikene. Nykytyöttömistä arviolta 31 prosenttia on vaikeasti työllistettävissä, sillä heillä on alhainen koulutustaso, korkea ikä ja pitkäkestoinen työttömyys. Lisää työvoimaa ei ole suuresti saatavissa myöskään työvoiman ulkopuolisista ryhmistä, kuten opiskelijoista, kotiäideistä tai eläkeläisistä. EVAn analyysin mukaan maahanmuuttajat ovatkin Suomen tärkein työvoimareservi. **Maahanmuuttoa lisäämällä voidaan kasvattaa työikäisen väestön määrää ja tavoitella työllisyysasteen nostamista kestäväälle 75 prosentin tasolle nykyisestä 69 prosentista.** Analyysissa kuitenkin todetaan, että vaikka maahanmuutolla voidaan paikata ikärakennetta, niin automaattinen ratkaisu se ei ole. Suotuisan ikärakenteen ohella sekä maahanmuuttajien että kantaväestön työllisyysasteiden on noustava. Toisin sanoen maahanmuutto ei sellaisenaan ratkaise ongelmaa, vaan maahanmuuttajien on kyettävä myös työllistymään.

## Työlupalinjaukset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset 15 kpl) laatimat alueelliset työlupalinjaukset ovat väline, jolla säännellään työperusteista maahanmuuttoa. Alueelliset työlupalinjaukset sisältävät listan ammattialoista, joissa työvoiman saatavuus on vaikeutunut. Näille ammattialoille voidaan lähtökohtaisesti palkata työvoimaa EU/ETA-alueen ulkopuolelta ilman työvoiman saatavuusharkintaa.

Sosiaali- ja terveysalan ammatit ovat yleisimmin eri alueiden linjauksissa listattuja ammatteja, joiden kohdalla työvoiman saatavuuden katsotaan vaikeutuneen. Muilta osin maakuntien tilanteet poikkeavat toisistaan enemmän. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, millä alueilla tarvitaan työperusteista maahanmuuttoa maataloustyöhön. Vaikka joillain alueilla työntekijän oleskelulupia koskevien myönteisten osapäätösten määrä on vuosittain pieni, on ulkomaisella työvoimalla kuitenkin tuntuva merkitys. Esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalla tällaisia ammattialoja lienevät maataloustyöntekijät/kotieläinten hoitajat sekä kaivos- ja ydinvoimalatyömailla työskentelevät.

(Alueellisia työlupalinjauksia ja niihin tällä hetkellä sisältyviä ”pula-ammattteja” on käsitelty tarkemmin liitteessä A2.)

**Q12.(a)** *Please indicate any challenges and risks associated with the use of instruments for identifying labour shortages and the need for migration labour in your (Member) State. (based on existing studies/evaluations or information received from competent authorities)*

Tulevaisuuden ennustaminen on aina riski. Suhdannemuutokset aiheuttavat omat haasteensa ja tilanteet muuttuvat työmarkkinoilla hyvin nopeasti. Tämä on havaittu esimerkiksi elektroniikka-alalla, jossa ammattibarometriin nojatuen järjestettiin koulutusta työvoimapulan helpottamiseksi ja lyhyen ajan kuluksena alalla olikin ylitarjontaa työvoimasta. Voi myös olla, että tietyille alalle ennustettu rakennemuutos ei toteudukaan.

Lyhyen aikavälin työmarkkinakuvaan vaikuttavat esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla kuntien tilanne sekä alueellinen liikkuvuus. Työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen puolestaan vaikuttaa erityisesti asuntomarkkinatilanne.

Pitkän aikavälin ennakoiteihin sisältyy aina huomattavia epävarmuuksia ja oletuksia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan osalta pitkän aikavälin ennusteiden toteutumiseen vaikuttaa muun muassa se, pitävätkö

oletukset palvelutarpeiden myöhentymisestä paikansa, ja valmistutaanko ja työllistytäänkö alan koulutuksesta Suomesta opetushallinnon tavoitteiden mukaisesti.

Yleisesti ottaen pitkän aikavälin ennusteissa otetaan huomioon eläköityvän väestön määrä ja eläköitymisikä. Vaikka nämä arviot olisivat oikeansuuntaiset, eivät ne välttämättä kuvaa vapautuvien työpaikkojen määrää ja mahdollista tulevaa työvoimapulaa: sekä yksityisellä että julkisella sektorilla vaikuttaa olevan taipumus sopeutua huonoon taloustilanteeseen siten, että eläkkeelle jäävien tilalle ei palkata uutta työvoimaa. Myös uudet toimintatavat ja teknologian kehittyminen muuttavat palveluja, ammattirakenteita ja työvoimatarpeita.

Eri lähteistä poimittujen **aineistojen luokittelut voivat erota** toisistaan, jolloin selkeän kokonaisuskuvan laatiminen aineistojen perusteella on haastavaa.



Käytössä on ainakin toimialaluokitus ja ammattiluokitus, joihin molempiin on tullut päivityksiä vuosien varrella. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) siirtyi kesällä 2014 uuteen osaamisperusteiseen ISCO- ammattiluokitukseen, joka täsmää nyt Tilastokeskuksen luokituksen kanssa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) taas käyttää vanhempaa vuonna 2001 julkaistua ammattiluokitusta.

**Tilastointitavoista** johtuen esimerkiksi työttömyysluvuista voi saada hyvin erilaisen kuvan eri lähteiden perusteella. Kun esimerkiksi tarkastellaan työttömien määrää Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen ja toisaalta työ- ja elinkeinoministeriön työttömiä työnhakijoita kuvaavan työnvälitystilaston mukaan, on ero huomattava.<sup>49</sup>

Ammattibarometri-järjestelmä on keskeisessä asemassa pula-ammattiteja määriteltäessä. ”Onko työvoimapula totta?”<sup>50</sup> raportin kirjoittajat esittävät, että ammattibarometria kannattaisi kehittää siten, että tarkasteluajanjakso olisi vuosi nykyisen puolen vuoden sijaan. Näin vältyttäisiin kausivaihtelun tuottamista ongelmista barometrin tulkinnessa: tietty ala voi näyttää talvella hyvin erilaiselta kuin kesällä, jolloin talvea koskevien ennusteiden laatiminen kesän tietojen pohjalta ei välttämättä toimi. Raportin mukaan ammattibarometrissa voitaisiin myös ennustamisen

sijaan keskittyä enemmän nykytilanteen kuvailemiseen. Tämä voisi toimia parempana pohjana poliitikasuosituksille, koska tulevaisuuden ennustaminen tuottaa sinällään jo vaikeaan työmarkkinoiden nykytilan kuvaamiseen lisää epävarmuutta.

”Onko työvoimapula totta?” raportissa kiinnitetään myös huomiota siihen, että **työvoiman saatavuutta arvioidaan alueellisten työilupalinjausten perusteella**, jotka pitävät sisällään ammatti- ja toimialakohtaisen arvion työvoimatilanteesta vain kyseisellä alueella. **Työntekijän oleskelulupa kuitenkin myönnetään yleensä tietyllä ammattialalla työskenteleä varten ja se oikeuttaa työskentelemään koko maan alueella.** Raportin mukaan on syytä pohtia, olisiko tarkastelun oltava valtakunnallista, jos työntekijän oleskelulupakin on valtakunnallinen.

Työnvälityksen suhteen on Suomessa olemassa se haaste, että **kaikki paikat eivät tule julkisen työnvälityksen tietoon**: paikkoja voi olla todellisuudessa avoimena kaksi kertaa julkisten tilastojen osoittamaa määrää enemmän. **Käytännössä noin puolet yrityksistä ei käytä TE-toimistojen julkisia rekrytointipalveluita, vaan ne turvautuvat omiin kanaviinsa tai yksityisiin palveluntuottajiin.** Näin ollen TE-toimistojen arvioihin perustuva Ammattibarometri-järjestelmä ei ole riittävä.

**Q12. (b)** *Are there shortage occupations which are not addressed through labour migration (for example because of political concern, sensitivity of the jobs, etc.). If so, how is this determined?*

Tiettyihin valtion virkoihin voidaan valtion virkamieslain 7 §:n<sup>51</sup> mukaan nimittää vain Suomen kansalainen. Tällaisia virkoja ovat esimerkiksi tietyt tuomioistuineläytösten sekä puolustus- ja poliisivoimien virat, mutta niiden suhteen ei kuitenkaan ole työvoimapulaa. Sama pätee tasavallan presidenttiin ja ministereihin, joiden on perustuslain mukaan oltava Suomen kansalaisia.

Valtion virkamieslain 8 c §:n mukaan tiettyihin virkoihin nimittäminen voi myös edellyttää, että virkaan nimittettävä on saanut turvallisuusselvityslaisissa tarkoitetun henkilöturvallisuusselvitystodistuksen. Tämän seurauksena maahanmuuttajan palkkaaminen voisi yksittäistapauksessa estyä.

Riittämätön suomen tai ruotsin kielen taito on usein este rekrytoinnille suomalaisilla työmarkkinoilla. Työnantajien kielitaito-odotuksia on kritisoitu kohtuuttomiksi ja

asenteiden tarkistaminen voi olla paikallaan: usein vedotaan riittämättömään suomen kielen taitoon, vaikka työn toteuttaminen ei suomen kieltä edellyttäisi. Työvoimapulasta kärsivien ammattien listoilla on kuitenkin ammatteja, joiden hoitaminen edellyttää hyvää suomen tai ruotsin kielen taitoa, eikä kielitaidottoman maahanmuuttajan palkkaaminen tule käytännössä kyseeseen. Esimerkiksi Uudenmaan tuoreimman ammattibarometrin I/2015 mukaan pulaa on puhelinmyyjistä, puheterapeuteista ja useista sosiaali- ja terveysalan ammattilaisista ja tehtävien hoitamisen voidaan katsoa edellyttävän riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoa.

Valtion ja kunnan virkamiesten kielitaitovaatimus perustuu lakiin julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta. Julkisella sektorilla lainsäädäntöön perustuvat kelpoisuusvaatimukset vaikuttavat rekrytointeihin ja työvoiman saatavuuteen.

<sup>49</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste, Syksy 2014, Johanna Alatalo, Hanna Hämäläinen ja Tallamaria Maunu, TEM-analyysseja 60/2014, s. 15-16: [http://www.tem.fi/files/41255/Ennuste\\_syksy\\_2014.pdf](http://www.tem.fi/files/41255/Ennuste_syksy_2014.pdf)

<sup>50</sup> <http://www.labour.fi/tutkimusjulkaisut/raportit/raportti27.pdf>

<sup>51</sup> Ks. valtion virkamieslaki 7 §: Seuraaviin virkoihin voidaan nimittää vain Suomen kansalainen: 1) oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virka sekä oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön ja esittelijäneuvoksen, osastopäällikkönä virka; 2) valtiosihteerin, valtiosihteerin kansliapäällikkönä, kansliapäällikön, osastopäällikön ja toimistopäällikön virka sekä sitä vastaava tai ylempi virka; 3) ulkoasiainhallinnon virka; 4) tuomarin virka; 5) viraston päällikön virka, ei kuitenkaan yliopiston rehtorin virka; 6) aluehallintoviraston pelastustoimen ja varautumisen tehtäviä hoitavan vastuualueen päällikön virka; 7) virka, johon kuuluu syyttäjän tai ulosottomiehen tehtäviä; 8) poliisilaisissa (872/2011) tarkoitettu poliisimiehen virka; 9) virka, johon nimitetty kuuluu vankilan johtokuntaan; 10) puolustusministeriön ja puolustusvoimien sekä rajavartiolaitoksen virka; 11) suojelupoliisin muu kuin poliisimiehen virka; 12) tullilaitoksen virka, johon kuuluu oikeus pidättämiseen ja tullilaitoksen virka, johon kuuluu Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen osallistuminen tai tullilaitoksen toimialaan kuuluvia rikostutkinta- ja valvontatehtäviä; 13) Liikenteen turvallisuusviraston ja Liikenneviraston pääjohtajien välittöminä alaisina toimivien johtajien virat.

## Section 3: Monitoring the outcomes of labour migration policy in relation to shortage occupations

**Q13.** Are the outcomes of labour migration policies in relation to shortage occupations monitored in your (Member) State? If yes, please describe:

a) What are the monitoring mechanisms (e.g. workforce analysis, analysis of types and number of work permits granted, sectoral analysis, discussions with employers, etc.)? Is there a formal mechanism(s) to monitor the effects of migration on the labour market in your (Member) State or is this done on an ad-hoc basis?

b) At what level are labour migration policy outcomes monitored (e.g. workforce, sectors, skill levels, occupations)?

c) Which organisations carry out such monitoring? For example, are these produced by national agencies; academics; NGOs?

d) Is the monitoring laid out in legislation or soft law (e.g. circulars, policy documents)?

**Suomessa ei seurata systemaattisesti maahanmuuttopolitiikan vaikutuksia** työvoimapulaan ja kansallisiin työmarkkinoihin. Alueellisia työlupalinjauksia laadittaessa tosin otetaan huomioon, miten edellinen linjaus on toiminut. Muilta osin seuranta on vain tapauskohtaista ja joskus alakohtaista. Esimerkiksi tällä hetkellä seurataan lentoemäntien tilannetta kansallisen lentoyhtiön Finnairin ulkoistettua säästöpainetta henkilökuuntaansa.

Kolmansien maiden kansalaisille myönnettyjen työntekoon perustuvien oleskelulupien ja viisumien määrän kehitystä seurataan. Sen sijaan **systemaattinen seuranta puuttuu sen suhteen, mikä merkitys myönnettyillä luvilla on** (ollut) työvoimapulan näkökulmasta ja miten maahanmuutto tai ulkomainen työvoima on vaikuttanut kansallisiin työmarkkinoihin. Seuranta puuttuu myös sen suhteen, mitä on tapahtunut luvan myöntämisen jälkeen: ovatko henkilöt jääneet maahan vai poistuneet maasta ja ovatko he siirtyneet muihin töihin. On myös otettava huomioon, että valtaosa työvoimasta tulee muita lupakanavia pitkin kuin hakemalla työvoiman saatavuusharkintaa edellyttävää työntekijän oleskelulupaa, joten myönnteisten lupapäätösten seuraaminen ei anna luotettavaa kokonaiskuvaa.

Työperusteisen maahanmuuton vaikutusten seurantaan on kiinnittänyt huomiota Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) työperäistä maahanmuuttoa kos-

kevassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan<sup>52</sup> vuodelta 2012. Tarkastuskertomuksen mukaan työperäisen maahanmuuton vaikutuksia julkiseen talouteen ja työmarkkinoihin on vaikea arvioida, koska työperäistä maahanmuuttoa ei ole tilastoissa, tutkimuksissa eikä valtion talousarviossa eriytetty muusta maahanmuutosta. Tarkastuksessa havaittiin **puutteita ulkomaisen työvoiman käytön rekisteröinnissä ja tilastoinnissa, minkä seurauksena on vaikea tehdä luotettavaa arviota ulkomaisen työvoiman määrästä ja käytöstä**. Ulkomaista työvoimaa koskevan tietoperustan parantaminen tukisi tarkastuskertomuksen mukaan myös politiikkatavoitteiden asettamista ja toimenpiteiden vaikuttavuuden seuranta.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) analyysin<sup>53</sup> mukaan kotouttamispolitiikalla on mahdollista vaikuttaa maahanmuuttajien integroitumiseen työmarkkinoille ja integroituminen puolestaan vaikuttaa myönteisesti julkiseen talouteen tulonsiirtojen laskiessa. VATT:in analyysistä ei kuitenkaan selviä, mikä vaikutus maahanmuuttopolitiikalla on ollut työvoimapulan ja kansallisten työmarkkinoiden suhteen. Analyysissä todetaan, että maahanmuuton vaikutuksia suomalaisten työllisyyteen ja palkkoihin ei ole toistaiseksi tutkittu. Kansainväliset tutkimukset viittaavat kuitenkin siihen, että maahanmuuton työmarkkinavaikutukset ovat todennäköisesti pieniä. Maahanmuuton voi odottaa luovan työmarkkinoilla

<sup>52</sup> Työperäinen maahanmuutto, Tuloksellisuustarkastuskertomus, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2012:

[http://www.e-julkaisu.fi/vtv/tyoperainen\\_maahanmuutto/](http://www.e-julkaisu.fi/vtv/tyoperainen_maahanmuutto/)

<sup>53</sup> Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen, VATT Työryhmä, VATT Analyysi 1-2014, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus Helsinki 2014: [http://www.vatt.fi/file/vatt\\_publication\\_pdf/j67.pdf](http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/j67.pdf)

sekä voittajia että häviäjiä. Hyötyjiä ovat muuttajat itse sekä ne kantaväestön työntekijät, joiden osaminen täydentää maahanmuuttajien työpanosta. Työvoiman parempi saatavuus todennäköisesti houkuttelee yrityksiä investoimaan enemmän ja luomaan siten uusia työpaikkoja. Osa kantaväestöstä kohtaa ainakin tilapäisesti maahanmuuton takia aikaisempaa kovempaa kilpailua työmarkkinoilla. Heidän palkkansa ja työllisyytensä laskevat maahanmuuton seurauksena.

Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVAn analyysissä<sup>54</sup> todetaan, että **tärkein työvoimareservimme on maahanmuuttajat**, sillä mikään muu väestöryhmä ei seuraavaan 10–15 vuoteen helpota työkäisten määrän vähentymistä. Analyysissä tarkastellaan ulkomaalaistaustaisten työllistymisen kautta sitä, mitä maahanmuuton lisäämisestä seuraisi työmarkkinoilla. Maahanmuuttajien työllisyysaste on hieman yli 50 prosenttia. Työllisyysaste on taantuman myötä hieman laskenut, mutta kuitenkin kohentunut vuosituhannen vaihteesta lähes kymmenen prosenttiyksikköä. Maahanmuuttajat tulevat Suomeen parhaassa työiässä. Kaikkiaan Suomessa on maahanmuuttajataustaisia työkäisiä noin

226 000, joista 112 000 on töissä ja 44 000 opiskelee. Vieraskielisten työllisten osuus on kolminkertaistunut 2000-luvun alusta. Suomessa käy vuosittain myös 20 000 marjanpöimijää, jotka eivät tilapäisinä työllisinä näy tilastoissa. Lisäksi Suomessa käy naapurimaista arviolta 70 000 työntekijää lähetettyinä tai tilapäisinä, ja heistä on vain vähän tietoja.

Maahanmuuttajatyöllisten joukko on EVAn analyysin mukaan hyvin heterogeeninen ja eri maahanmuuttajaryhmien välillä on huomattavia eroja työllisyydessä. Yrittäjiä on maahanmuuttajien joukossa suhteellisesti jopa enemmän kuin kantaväestön työllisissä. Maahanmuuttajia työllistyy etenkin pääkaupunkiseudulla runsaasti niin sanotuille matalapalkka-aloille. Usein maahanmuuttaneet ottavat vastaan kaikkea työtä, jota on tarjolla: heille sopivat myös osa-aikatyöt, epäsuunnolliset työajat ja viikonlopputyöt. Eniten maahanmuuttajia on kiinteistöpalveluissa, Helsingin seudulla jopa 40 prosenttia työllisistä. Muita suuria maahanmuuttajien työllistäjiä ovat ravitsemustoiminta, talonrakentaminen ja henkilöstönvuokraustoiminta.

**Q14.** For each of the *instruments and tools used for monitoring the outcomes of labour migration policy in relation to shortage occupations in Q13a*, please outline how it is used? Are there formalised mechanisms to disseminate the results of each monitoring mechanism listed in Q13(a)? (Y/N) If yes, please describe

Suomessa ei seurata systemaattisesti maahanmuuttopolitiikan vaikutuksia työvoimapulaan. Alueellisia

työlupalinjauksia laadittaessa otetaan kuitenkin huomioon, miten edellinen linjaus on toiminut.

**Q15.** Please outline the **role of social partners** (including organised representatives of employers and employees) and **other stakeholders** in monitoring the effects of labour migration on the labour market? Is there a formalised mechanism to consult/involve social partners or is their involvement on an ad-hoc basis?

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) laatimissa alueellisissa työlupalinjauksissa määritellään ammatti- ja toimialat, joille voidaan palkata työvoimaa EU/ETA-alueen ulkopuolelta ilman saatavuusharkintaa. Työlupalinjausten valmisteluun ja niiden toimivuuden seurantaan osallistuvat työmarkkinajärjestöt ja useat muut yhteistyötahot.

Eri tahoilla tehdään alakohtaisia selvityksiä ja **käsitykset eroavat sen suhteen, onko työvoimapulaa vai ei ja mitkä ovat työvoiman maahanmuuton vaikutukset**. Esimerkiksi Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:n tuella laaditun raportin "Onko työvoimapula totta?"<sup>55</sup> taustalla oli Uudenmaan ELY-keskuksen silloinen tuore alueellinen työlupalinjaus, jonka mukaan

siivoojat vapautettiin työvoiman saatavuusharkinnasta, koska alan työvoiman saatavuuden katsottiin vaikeutuneen. Raportti esittää siivousala esimerkkinään, että tilastotietoihin perustuva arvio ei tue käsitystä alan työvoiman saatavuuden vaikeutumisesta.

Helsingin seudun kauppakamarin tavoitteena on yhdessä Espoon, Vantaan ja Helsingin kaupunkien kanssa perustaa metropolialueelle työperusteisen maahanmuuton neuvonta- ja ohjauspiste, International House. Siinä olisivat mukana keskeiset maahanmuuttoon ja ulkomaalaisten työllistämiseenkin liittyvät viranomaiset. Tämä edistäisi osaltaan maahanmuuton vaikutusten arviointia ja toimenpiteiden kohdentamista.

<sup>54</sup> Tulevaisuuden tekijät - Suomi ei pärjää ilman maahanmuuttoa, Pekka Myrskylä ja Topias Pyykkönen, EVA analyysi No 42, 29.1.2015: <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/01/Tulevaisuuden-tekijat.pdf>

<sup>55</sup> Onko työvoimapula totta? Seija Ilmakunnas, Ohto Kanninen ja Tomi Husa, Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 27, Helsinki 2013: <http://www.labour.fi/tutkimusjulkaisut/raportit/raportti27.pdf>

**Q16.** Please indicate any **challenges** associated with monitoring the outcomes of labour migration policy in relation to shortage occupations in your (Member) State or the impact of labour migration on the labour market at large (based on existing studies/evaluations or information received from competent authorities)

**Suomesta puuttuu systemaattinen työperusteista maahanmuuttoa koskeva tilastointi ja seuranta. Eri hallinnonalojen järjestelmät eivät ole yhteensopivia** - niiden tietosisältöjen yhdistäminen ei onnistu kokonaiskuvan muodostamiseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on kiinnittänyt työperäistä maahanmuuttoa koskevassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan huomiota siihen, että ulkomaisen työvoiman käytön rekisteröinnissä ja tilastoinnissa on puutteita. Tieto tilapäisistä ulkomaisista työntekijöistä on hajallaan eri viranomaisten rekistereissä, joten luotettavaa arviota ulkomaisen työvoiman määrästä ja käytöstä on vaikea tehdä. Ns. TUTKA-työryhmä esitti ongelmien korjaamiseksi tilastointijärjestelmää, jota ei kuitenkaan ole ryhdytty kehittämään taloudellisista syistä.

Tällä hetkellä kukin taho arvioi työperusteisen maahanmuuton vaikutuksia omissa silloissaan. Siitä ei välttämättä olla yksimielisiä, mikä merkitys tietyn ammattialan listaamisella pula-alaksi on ollut. Jos esimerkiksi pula-alaksi nimetty kiinteistöpalveluala on työvoiman saatavuuden suhteen "tasapainossa" sen jälkeen, kun saatavuusharkinnasta on alalla luovuttu, niin mistä se johtuu. Johtuuko vaikutus siitä, että kolmansista maista tulevia työntekijöitä voidaan palkata helpommin vai siitä, että työpaikkoja on vähemmän tai siitä, että kantasuomalaisia/EU-kansalaisia ei ole samassa määrin. Kyky tämänkaltaiseen kokonaistilannearvioon ja esimerkiksi eläköitymisen huomioimiseen vaikuttaa puuttuvan.

## Statistical Annex

### A1. Workers employed by selected occupations and estimated unfilled vacancies (*statistics for the latest available year*)

Member States are requested to also provide statistics on a number of pre-selected occupations. The occupations in the table below are selected on the basis of the occupations that most frequently feature in (Member) States' shortage lists identified in the recent EMN Inform "Approaches and tools used by Member States to identify labour market needs". This section of the Statistical Annex is also aimed at collecting statistics on intra-EU mobility in terms of filling in shortage occupations.

If statistics are available based on ISCO-08, please provide the statistic based on the ISCO-08 number in brackets.

If statistics are not available based on ISCO-08, please provide the **national equivalent** available.

If your Member State has not yet adopted ISCO-08, but can provide ISCO-88 statistics, please provide the ISCO-88 statistics where statistics is available for the categories and sub-categories below.

**Table 1: Workers employed by specific occupations and estimated unfilled vacancies (last available year)<sup>56</sup>**

Specific occupations	Total employment 2012			Employment of EU-nationals from other Member States 2012			Employment of third-country nationals 2012			Number of residence permits issued to third-country nationals for specific occupations <sup>57</sup> 2014			Number of unfilled vacancies 2014	Comments
	Male	Female	Total	Male	Female	Total	Male	Female	Total	Male	Female	Total		
<b>Health Professional (22)</b>	10647	24921	35568	342	523	865	117	165	282	20	60	80		
<b>Of which: Medical doctors (221)</b>	7803	11517	19320	282	383	665	70	87	157	n/a	n/a	n/a	2829	
<b>Of which: Nursing and Midwifery Professionals (222)</b>	397	5307	5704	1	3	4	1	1	2	20	60	80	556	
<b>Personal care workers (53)</b>	13129	159070	172199	218	1444	1662	341	1551	1892	9	53	62		
<b>Of which: Child Care Workers (5311)</b>	1224	41012	42236	44	331	375	33	278	311	5	51	56	6665	
<b>Of which: Health Care Assistants (5321)</b>	7421	72793	80214	100	638	738	200	810	1010	2	2	4	14206	
<b>Of which: Home-based Personal Care Workers (5322)</b>	1304	21737	23041	27	242	269	52	188	240	2	-	2	8400	

<sup>56</sup> Tilastokeskuksen tilastot työllisten määrästä (kokonaismäärä, EU-kansalaiset, kolmansien maiden kansalaiset) ovat vuodelta 2012. Maahanmuuttoviraston oleskelulupatilastot ovat vuodelta 2014. Työ- ja elinkeinoministeriön tilastot avoimena olevista työpaikoista ovat vuodelta 2014.

<sup>57</sup> Tilastot ensimmäisistä oleskeluluvista vastaavalla tavalla kuin työntekijän oleskelulupaa hakeneiden osalta. Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen on kaksivaiheinen prosessi, jossa työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) antaa osapäätöksen tehtyään työvoiman saatavuusharkinnan, minkä jälkeen Maahanmuuttovirasto tekee asiassa lopullisen päätöksen. Ammattitieto käy ilmi työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) tekemistä osapäätöksistä. Tilastotiedot ammattien tai ammattialojen perusteella eivät ole täysin luotettavia, koska kaikkia ISCO-koodeja ei löydy Maahanmuuttoviraston tilastotietokannasta.

Henkilöille, jotka tulevat työskentelemään Suomeen erityisosaamista ja korkeampaa koulutusta edellyttävissä ammateissa (mm. lääkärit, insinöörit, it-asiiantuntijat, opettajat), myönnetään yleensä erityisasiantuntijan oleskelulupa (eikä työntekijän oleskelulupaa). Erityisasiantuntijoiden osalta ammattitietoa ei ole saatavissa oleskelulupatilastoista vastaavalla tavalla kuin työntekijän oleskelulupaa hakeneiden osalta. Erityisasiantuntijoiden oleskelulupaprosessi on yksivaiheinen: Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen ilman TE-toimiston osapäätöstä. Ammattia tai ammattialaa ei kirjata järjestelmään tilastollisesti luotettavalla tavalla. Ammattitieto perustuu pelkästään hakijan omaan ilmoitukseen hakemuksessa (ammatti tulee yleensä työnantajan nimikkeistöstä).

n/a (ei saatavilla)

- (ei tapauksia)

<b>Personal Services Workers (51)</b>	43970	69601	113571	1070	1157	2227	3086	1291	4377	456	162	618		
<b>Of which: Cooks (5120)</b>	12899	29397	42296	421	240	661	1991	513	2504	272	28	300	11781	
<b>Of which: Waiters (5131)</b>	3741	10717	14458	249	254	503	620	354	974	7	6	13	9764	
<b>Of which: Cleaning and Housekeep services in offices, hotels and other establishments (5151)</b>	1587	4305	5892	57	175	232	121	83	204	173	90	263	1583	
<b>Of which: Domestic Housekeepers (5152)</b>	260	261	521	5	6	11	13	15	28	4	38	42	13	
<b>Skilled Agricultural, Forestry and Fishery Workers (6)</b>	45686	22700	68386				640	451	1091	576	420	996		
<b>Of which: Field Crop and Vegetable Growers (6111)</b>	8810	2447	11257	65	44	109	45	31	76	10	13	23	9	
<b>Of which: Gardeners; Horticultural and Nursery Growers (6113)</b>	3786	3375	7161	118	166	284	275	267	542	385	309	694	9463	
<b>Of which: Livestock and Dairy Producers (6121)</b>	11124	7981	19105	295	283	578	174	93	267	5	1	6	431	
<b>Information and Communications Technology Professionals (25)</b>	29314	8902	38216	639	81	720	624	152	776	n/a	n/a	n/a		
<b>Of which: Software and Applications Developers and Analysts (251)</b>	25030	7827	32857	580	75	655	577	144	721	n/a	n/a	n/a	4786	
<b>Of which: Database and Network Professionals (252)</b>	4284	1075	5359	59	6	65	47	8	55	n/a	n/a	n/a	1197	
<b>Teaching professionals (23)</b>	37212	91158	128370	1124	975	2099	889	701	1590	n/a	n/a	n/a		
<b>Engineering Professionals (excluding Electro-technology) (214)</b>	37422	7091	44513	411	91	502	326	94	420	n/a	n/a	n/a	5866	
<b>Architects, Planners, Surveyors and Designers (216)</b>	8284	5403	13687	126	74	200	80	51	131	n/a	n/a	n/a	764	
<b>Accountants (2411)</b>	4839	9149	13988	48	48	96	41	58	99	n/a	n/a	n/a	585	

## A2. Top 15 professions included in lists of shortage occupations (*statistics for the latest available year*)

This part of the Statistical Annex aims to collect data on the occupations included in lists of shortage occupations and any estimations of unfilled vacancies.

If there are several regional lists of shortage occupations instead of a national list, please fill in the table below providing data for each region. You can create new tables below per region. Alternatively, you can use the box provided below to provide a descriptive overview and any available data.

If statistics is available based on ISCO-08, please provide the statistic based on the ISCO-08 number in brackets.

If statistics are not available based on ISCO-08, please provide the **national equivalent** available.

**Table 2: Statistics on lists of shortage occupations**

ISCO-08 (4 digit level)				
	Occupation included in the list of shortage occupations	Is there a specified number of vacancies to be filled with labour migrants from third-countries? (Y/N) If yes, please provide the number	Are there any special conditions for migrants from third-countries applying for shortage occupations? (Y/N) If yes, please describe. <sup>58</sup> Please describe conditions which are targeted to TCNs as well as other conditions that may affect TCNs' employment (for example, some professions may be regulated and may concern only MS nationals)	Source and additional information
1	Puhelin- ja asiakaspalvelukeskusten myyjät (5244)	Ei	Edellyttää työntekijän oleskelulupaa, jota myönnettäessä suoritetaan tapauskohtainen tarveharkinta, ellei ammattialaa ole alueellisessa työpalinjakuksessa vapautettu saatavuusharkinnasta.	Työ- ja elinkeinoministeriö  Valtakunnallinen ammattibarometri, pula-ammattit 2014  (TEM kokoaa valtakunnallisen ammattibarometrin niiden barometrien pohjalta, jotka TE-toimistot laativat alueillaan)
2	Ylilääkärit ja erikoislääkärit (2212)	Ei	Ylilääkärit ja erikoislääkärit ovat erityisasiantuntijoita. Erityisasiantuntija voi työskennellä tavallisella oleskeluluvalla (muu oleskelulupa ansiotyötä varten), jonka myöntäminen ei edellytä työvoimapoliittista tarveharkintaa.  Ammatinharjoittaminen edellyttää Valviran lupaa.	ks. yllä
3	Hammaslääkärit (2261)	Ei	Hammaslääkärit ovat erityisasiantuntijoita. Erityisasiantuntija voi työskennellä tavallisella oleskeluluvalla (muu oleskelulupa ansiotyötä varten), jonka myöntäminen ei edellytä työvoimapoliittista tarveharkintaa.  Ammatinharjoittaminen edellyttää Valviran lupaa.	ks. yllä

<sup>58</sup> Työntekoa varten voidaan Suomessa myöntää erinimisiä oleskelulupia ja työntekoa voi olla mahdollista myös viisumilla/viisumivapaasti. Kuhunkin tilanteeseen soveltuvan lupatyypin ratkaisee kyseessä oleva työ: mitä työtä henkilö tosiasiaassa tekee, mitä tehtäviin kuuluu, mikä on palkkaus ja työn kesto. Lisäksi on otettava huomioon, että työvoiman saatavuusharkintaa ei sovelleta tilanteissa, joissa kolmannen maan kansalainen on suorittanut tutkintonsa Suomessa. (Ks. myös Q1. (a) edellä.)

Työntekoa varten voidaan edellyttää tietynlaista koulutusta. Opetushallitus päättää ulkomaisen tutkinnon antamasta virkakelpoisuudesta Suomessa. Yksityisen sektorin työnantajat arvioivat yleensä itse ulkomaisen tutkinnon antamaa pätevyyttä päättäessään työntekijöidensä valinnasta.

Alakohtaiset viranomaiset päättävät ammatinharjoittamisoikeuden myöntämisestä. Ammatinharjoittaminen voi esimerkiksi edellyttää Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran lupaa. Valvira myöntää hakemuksen perusteella oikeuden harjoittaa terveydenhuollon ammattia Suomessa sekä Suomessa että ulkomailla koulutetuille terveydenhuollon ammattihenkilöille. Ks. tarkemmin: <http://www.valvira.fi/luvat/ammattioikeudet>

4	Yleislääkärit (2211)	Ei	<p>Yleislääkärit voivat olla amanuensseja, jolloin työskentely edellyttää työntekijän oleskelulupaa ja saatavuusharkintaa, ellei alueellisessa työluvalinjauksessa ole toisin linjattu.</p> <p>Yleislääkäri voi olla myös erityisasiantuntija, jolloin riittää tavallinen oleskelulupa (muu oleskelulupa ansiotyötä varten) ilman saatavuusharkintaa.</p> <p>Ammatinharjoittaminen edellyttää Valviran lupaa.</p>	ks. yllä
5	Myyntiedustajat (3322)	Ei	<p>Työskentely voi tapauksesta riippuen edellyttää työntekijän oleskelulupaa ja saatavuusharkintaa, ellei alueellisessa työluvalinjauksessa ole toisin linjattu, tai olla mahdollista tavallisella oleskeluluvalla (muu oleskelulupa ansiotyötä varten) ilman saatavuusharkintaa.</p>	ks. yllä
6	Kuulontutkijat ja puheterapeutit (2266)	Ei	<p>Työskentely voi tapauksesta riippuen olla mahdollista erityisasiantuntijana tavallisella oleskeluluvalla (muu oleskelulupa ansiotyötä varten) ilman saatavuusharkintaa, tai edellyttää työntekijän oleskelulupaa ja saatavuusharkintaa, ellei alueellisessa työluvalinjauksessa ole toisin linjattu.</p> <p>Puheterapeutin ammatinharjoittaminen edellyttää Valviran lupaa.</p>	ks. yllä
7	Sairaanhoitajat ym. (3221)	Ei	<p>Edellyttää työntekijän oleskelulupaa, jota myönnettäessä suoritetaan tapauskohtainen tarveharkinta, ellei ammattialaa ole alueellisessa työluvalinjauksessa vapautettu saatavuusharkinnasta.</p> <p>Ammatinharjoittaminen edellyttää Valviran lupaa.</p>	ks. yllä
8	Sosiaalityön erityisasiantuntijat (2635)	Ei	<p>Työskentely voi tapauksesta riippuen olla mahdollista erityisasiantuntijana tavallisella oleskeluluvalla (muu oleskelulupa ansiotyötä varten) ilman saatavuusharkintaa, tai edellyttää työntekijän oleskelulupaa ja saatavuusharkintaa, ellei alueellisessa työluvalinjauksessa ole toisin linjattu.</p>	ks. yllä
9	Erityisopettajat (2352)	Ei	<p>Työskentely voi olla mahdollista tavallisella oleskeluluvalla (muu oleskelulupa ansiotyötä varten) ilman saatavuusharkintaa, tai työn kestäessä yli vuoden edellyttää työntekijän oleskelulupaa ja saatavuusharkintaa, ellei alueellisessa työluvalinjauksessa ole toisin linjattu.</p>	ks. yllä



10	Ylihoitajat ja osastonhoitajat (2221)	Ei	Edellyttää työntekijän oleskelulupaa, jota myönnettäessä suoritetaan tapauskohtainen tarveharkinta, ellei ammattialaa ole alueellisessa työlupalinjauksessa vapautettu saatavuusharkinnasta.  Ammatinharjoittaminen voi tapauskohtaisesti edellyttää Valviran lupaa. <sup>59</sup>	ks. yllä
11	Psykologit (2634)	Ei	Psykologit ovat erityisasiantuntijoita. Erityisasiantuntija voi työskennellä tavallisella oleskeluluvalla (muu oleskelulupa ansiotyötä varten), jonka myöntäminen ei edellytä työvoimapolitiittista tarveharkintaa.  Ammatinharjoittaminen edellyttää Valviran lupaa.	ks. yllä
12	Suuhygienistit (3251)	Ei	Edellyttää pääsääntöisesti työntekijän oleskelulupaa, jota myönnettäessä suoritetaan tapauskohtainen tarveharkinta, ellei ammattialaa ole alueellisessa työlupalinjauksessa vapautettu saatavuusharkinnasta.  Ammatinharjoittaminen edellyttää Valviran lupaa.	ks. yllä
13	Lastentarhanopettajat (2342)	Ei	Edellyttää työntekijän oleskelulupaa, jota myönnettäessä suoritetaan tapauskohtainen tarveharkinta, ellei ammattialaa ole alueellisessa työlupalinjauksessa vapautettu saatavuusharkinnasta.	ks. yllä
14				
15				

<sup>59</sup> Ylihoitaja ja osastonhoitaja eivät ole laillistettuja ammattinimikkeitä. Työnantaja päättää, mitkä ovat pätevyysvaatimukset ylihoitajan/ osastonhoitajan tehtävään. Yleensä nämä hoitajat ovat ylemmän korkeakoulututkinnon omaavia ja pohjalla on terveydenhuoltoalan koulutus, jolloin heillä on myös Valviran lupa.

*Please provide any additional statistics or information regarding the national/regional lists of shortage occupations*

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset 15 kpl) laatimat **alueelliset työlupalinjaukset sisältävät listan ammattialoista, joissa työvoiman saatavuus on vaikeutunut** ja joihin voidaan lähtökohtaisesti palkata työvoimaa EU/ETA-alueen ulkopuolelta ilman työvoiman saatavuusharkintaa. Seuraavassa on esimerkkejä työlupalinjauksiin tällä hetkellä sisällyvistä ”pula-ammateista”:

**Uudenmaan** työlupalinjauksen (12.12.2014) mukaan työvoimapulaa on ajateltu täydennettävän maahanmuutolla seuraavien ammattien osalta: terveydenhuoltoalan ammattilaiset; ravintola- ja suurtaloustyöntekijät pois lukien tarjoilijat, pizzeria- ja kebab-kokit sekä muut pikaruokalatyöntekijät; kotiapulaiset ja -siivoajat sekä yksityiskotien taloudenhoitajat; toimisto-, hotelli- ja laitossiivoajat.

**Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan** työlupalinjauksen (14.10.2014) mukaan osaavan työvoiman saatavuuden parantamiseksi työntekijöiden oleskelulupia voidaan puoltaa ilman erikseen tehtävää työvoiman saatavuusselvitystä Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa ammattitaitoisille koneistajille, hitsaajille, sairaanhoitajille, lääkäreille, psykologeille, sosiaalityöntekijöille ja eläinlääkäreille sekä edellä mainittujen ammattinimikkeiden lisäksi Kainuussa farmaseuteille ja hammaslääkäreille ja Pohjois-Pohjanmaalla maataloustyöntekijöille, -lomittajille ja puutarhatyöntekijöille.

**Lapin** työlupalinjauksessa (28.1.2015) todetaan, että ammattitaitoisen työvoiman saatavuuden parantamiseksi TE-toimisto voi puoltaa työntekijän oleskeluluvan myöntämistä ilman erillisselvitystä työvoiman saatavuudesta seuraaville ammattialoille: 1) maataloustehtävät; 2) terveydenhuoltoalan ammattilaisten tehtävät (esim. sairaanhoitajat, lääkärit); 3) siivousalan työtehtävät, paitsi osa-aikaiset tehtävät; 4) tarjoilijat ja kokit, paitsi osa-aikaiset tarjoilijan tehtävät; 5) opettajat; 6) autonasentajat, raskaskoneasentajat; 7) linja-autonkuljettajat, yhdistelmäajoneuvonkuljettajat; 8) metsäkoneenkuljettajat; 9) metallialan tehtävät.

**Pohjanmaan** ELY-keskuksen alueella on työlupalinjauksessa (18.2.2014) päädytty ratkaisuun, että työvoiman saatavuus on vaikeutunut seuraavilla ammattialoilla, jolloin oleskelulupaa voidaan puoltaa ilman erikseen tehtävää työvoiman saatavuusselvitystä: terveydenhuoltoalan ammattilaiset (lääkärit, sairaanhoitajat, perushoitajat, lähihoitajat, fysioterapeutit, toimintaterapeutit, hammaslääkärit); maataloustyöntekijät (maatalouslomittajat, puutarha- ja kasvihuonetyöntekijät, turkistarhaus); tekniikan alan erityisosaajat.

**Pohjois-Karjalan** työlupalinjauksen (17.12.2014) mukaan työntekijöiden oleskelulupia voidaan Pohjois-Karjalassa puoltaa ilman erikseen tehtävää työvoiman saatavuusselvitystä seuraaville terveydenhuoltoalan ammattilaisille: lääkäreille, sairaanhoitajille, hammaslääkäreille, hammashoitajille ja suuhygienisteille.

**Keski-Suomen** alueella voidaan työlupalinjauksen (25.9.2013) mukaan puoltaa työntekijän oleskelulupien myöntämistä ilman erillisselvitystä työvoiman saatavuudesta lääkäreille, sairaanhoitajille ja sosiaalityöntekijöille.

**Satakunnan** alueellisen työlupalinjauksen (3.6.2013) mukaan työntekijän oleskelulupia voidaan puoltaa ilman saatavuusarviointia seuraavissa ammattiryhmissä: terveydenhuoltoalan ammattilaiset (lääkärit, sairaanhoitajat, lähihoitajat); apteekkialan työntekijät (farmaseutit ja proviisorit); maarakennuskoneiden kuljettajat; rakennusinsinöörit ja teknikot; siivousalan työntekijät; maataloustyöntekijät ja -lomittajat.

---

**Pohjois-Savon** alueella työvoiman saatavuus on työlupalinjauksen (1.4.2015) mukaan vaikeutunut seuraavilla ammatti- ja toimialoilla, jolloin työntekijän oleskeluluvan myöntämistä voidaan puoltaa ilman, että työpaikka on julkisesti haussa:

- 1) terveydenhoitoalan ammattilaiset seuraavilla ammattialoilla: lääkärit<sup>60</sup>, sairaanhoitajat ja psykologit;
- 2) metalli- ja konetekniikan alan erityisosaajat (esim. CNC-koneiden käyttäjä-ohjelmoijat ja luokkahitsaajat) nykyisessä suhdannetilanteessa, laajennettava nopeasti työvoiman kysynnän elpessä
- 3) maa- ja puutarhatalouden kausiluontoiset työntekijät, kun keskimääräinen tarve on 3-6 kk<sup>61</sup>, muuten kuin kausityössä pulaa on tilatyöntekijöistä ja lomittajista (pois lukien puutarhurit)
- 4) puhdistuspalveluala, ongelmana pulan liittyminen kausiluonteisuuteen, työaikoihin ja työpaikan sijaintiin

**Kunta-alalla rekrytointiongelmia** on selvitetty KT Kuntatyönantajien Osaamis- ja työvoimatarvetiedustelun avulla. Vaikeinta rekrytointi on sosiaalityöntekijän, erikoislääkärin, terveyskeskuslääkärin, hammaslääkärin/terveyskeskushammaslääkärin, psykologin, sairaanhoitajan ja erityisluokanopettajan/erityisopettajan tehtäviin. Vaikeuksia koetaan myös lastentarhanopettajan, perhepäivähoitajan, ammatillisen koulutuksen lehtorin, lähi- ja perushoitajan, puheterapeutin ja erityislastentarhanopettajan tehtäviin rekrytoitaessa.

---

<sup>60</sup> Suomessa työskentelyyn voi hakea oleskelulupaa myös erityisasiantuntijuuden perusteella, jolloin työntekijän oleskelulupaa ei tarvita (esimerkiksi lääkärit).

<sup>61</sup> Tietyissä tilanteissa Suomessa voi tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa, esimerkiksi marjojen, hedelmien, erikoiskasvien, juuresten tai vihannesten poimija, kun työ kestää enintään kolme kuukautta.